



Presidente

Alla Provincia di Salerno
c. a del Presidente
[Omissis]

Alla Provincia di Salerno
c.a. Segretario generale e R.P.C.T.
[Omissis]

Fasc. Anac n. 2426/2021

Oggetto: Provincia di Salerno -Attività di vigilanza ex art. 213, comma 3 del d.lgs. 50/2016-
Ricognizione attività negoziale riferita al triennio 2019-2021.

Nell'esercizio dell'attività di vigilanza, di cui all'art. 213, comma 3 d.lgs. 50/2016, con nota prot. n. 45366 del 7.6.202, l'Autorità ha chiesto alla Provincia di Salerno elementi informativi afferenti l'attività negoziale svolta nel triennio 2019-2021 nell'ambito dei lavori pubblici.

Con note prot. ANAC n. 53488 dell'8.7.2021 e prot. ANAC n. 55534 del 15.7.2021, la Provincia di Salerno, ha fornito le richieste informazioni.

All'esito dell'esame della documentazione inviata si rappresentano le seguenti considerazioni.

1) Mancata programmazione delle attività di manutenzione e parcellizzazione delle attività negoziali.

Nel triennio di riferimento emerge una mancata programmazione delle attività di manutenzione, in violazione dell'art. 21 del d.lgs. 50/2016; la Provincia di Salerno infatti ha estremamente parcellizzato gli appalti di lavori di manutenzione affidando direttamente a singoli soggetti ovvero tramite affidamenti di somme urgenze ovvero tramite procedure negoziate, anche per importi inferiori ad euro 40.000; si evidenzia sul punto che la

percentuale di affidamenti diretti di lavori complessiva è assai significativa sia in termini numerici che in termini di spesa complessiva considerato che nel triennio di riferimento:

- gli affidamenti diretti ammontano ad euro 4.723.694,01
- le somme urgenze ammontano a euro 1.469.837,93
- le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando euro 6.209.418,92
- le procedure aperte euro 43.980.123,10.

In particolare, calcolando gli importi contrattuali comunicati, si rileva che:

- **nel 2019** sono stati effettuate 29 somme urgenze per un totale di euro 535.027,87, n. 59 affidamenti diretti per un totale di euro 1.014.827,93, n. 52 procedure negoziate per un totale di euro 3.456.327,37 e n. 16 procedure aperte per euro 6.867.887,72.
- **nel 2020** sono stati effettuate n. 11 somme urgenze per un totale di euro 420.705,73, n. 81 affidamenti diretti per un totale di euro 2.977.078,20, n. 6 procedure negoziate per un totale di euro 949.475,12 e n. 17 procedure aperte per un totale di euro 10.905.146,11.
- **nel 2021** sono stati effettuate n. 17 somme urgenze per un totale di euro 514.104,33, n.14 affidamenti diretti per un totale di euro 322.335,87, n. 3 procedure negoziate per un totale di euro 1.803.616,43 e n. 25 procedure aperte per un totale di euro 26.207.089,27.

Con adeguata programmazione, invece, la Provincia di Salerno avrebbe potuto porre in essere una o più procedure ad evidenza pubblica, 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 strade, manutenzione edifici comunali e scolastici) - 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.

Infatti, dalla lettura di molte determinazioni emerge che la mancata costante attività di manutenzione da parte della Provincia ha comportato, anche in assenza di eventi imprevisti, cedimenti della pavimentazione stradale, dissesti, infiltrazioni, rottura di tombini e di impianti di climatizzazione, con evidenti disagi per la popolazione, cui si è posto rimedio con affidamenti diretti urgenti.

In particolare, si elencano alcuni esempi di **affidamenti diretti** operati dalla Provincia (ed in particolare dal Settore Viabilità e Trasporti e dal Settore Patrimonio ed Edilizia Scolastica) di lavori ascrivibili a categorie omogenee ossia manutenzioni di strade e di segnaletica stradale, manutenzioni di edifici comunali e scuole:

Anno 2019

- *"Ripristino marciapiede al Km. 5+100 circa della SP n. 24/a in Calvanico"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 49432 per euro 10.833,20);
- *"Rifacimento segnaletica SR 104 (Sapri - Confine Basilicata)"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 49687 per euro 20.951,90);
- *"Lavori di segnaletica stradale sulla SP 442"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 48507 per euro 16.046,06);
- *"Consolidamento e rinforzo della sovrastruttura stradale e rifacimento di segnaletica SP 29/b Olevano sul Tusciano"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 51205 per euro 29.793,64);
- *"Lavori di consolidamento di un tratto della sede stradale sconnessa al Km 2+300 e segnaletica. SP 305 in Comune di Contursi Terme"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 51078 per euro 24.240,35);
- *"Lavori di sistemazione e messa in sicurezza di tratti di strada fortemente disconnessi e rifacimento segnaletica orizzontale dal Km 0+000"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 51222 per euro 66.642,12);

- *"Lavori di manutenzione straordinaria Via Zeccagnuolo – SP 384 – (Stralcio n. 2) "affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 51123 per euro 26.764,06);*
- *"S.R. ex S.S. n 562: Comune di Camerota. Lavori urgenti di messa in sicurezza del corpo stradale mediante ripristino della mantellata a valle" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 48199 per euro 31.100,70);*
- *"Lavori di ripristino di un muro in c.a. e di un parapetto in pietra lungo la SP 9 nel Comune di Oliveto Citra" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 48691 per euro 17.754,16);*
- *"Ripristino barriere di sicurezza stradale tratto SP 450, ingresso Università degli Studi di Salerno nel Comune di Fisciano" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 48659 per euro 22.229,57);*
- *"Lavori urgenti all'impianto di climatizzazione principale di palazzo s. Agostino sito in via Roma 104 Salerno" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 47448 per euro 35.055,00);*
- *"Lavori urgenti alla sede centrale di via XXIV Maggio e alla sede distaccata di via Giovanni XXIII dell'IIS De Filippis – Via Filangeri – Cava dei Tirreni (SA) affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 47425 per euro 20.071,90);*
- *"IIS De Filippis – Via Filangeri – Cava dei Tirreni (SA). Interventi di messa in sicurezza" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 47975 per euro 30.906,77);*
- *"Intervento di manutenzione per il laboratorio di cucina presso l'istituto di istruzione Superiore "Filangeri", succursale Cava de Tirreni " affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 48718 per euro 28.974,66);*
- *"Lavori alla cabina elettrica MT sostituzione trafo 2 e normalizzazione situata in Palazzo Sant'Agostino sede istituzionale della Provincia di Salerno" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione n. 50770 per euro 28.798,15);*

Anno 2020

- *"Lavori di completamento della pavimentazione e di regimentazione delle acque lungo la s.r.447 alla frazione Palinuro del comune di Centola" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione CID 54349 CIG ZCB2E32574 importo contrattuale euro 39.939,46);*
- *"Chiusura e monitoraggio della strada causa pericolo di stabilità del ponte sul torrente Asa in comune di Pontecagnano Faiano" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 52747 per euro 26.609,97);*
- *"SP 7 in Bracigliano. Lavori urgenti per rifacimento pavimentazione stradale alla via S. Francesco D'Amato, oltre a segnaletica orizz. e verticale" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 55350 per euro 26.418,50);*
- *"S.R. ex S.S. 447-Lavori di regimentazione acque meteoriche e sistemazione piano viabile, Km 19+100 in Pisciotta" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 54227 per euro 33.564,81);*
- *"Lavori per la realizzazione di una canaletta in lamiera zincata, per smaltimento delle acque pluviali dalla sede stradale della SP 26/a, km.ca 16+350"*
- *"Lavori manutenzione miglioramento strutturale impiantistico IIS G. Filangeri sede di via XXIV Maggio in Cava de' Tirreni (SA)" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 54102 per euro 31.261,38);*
- *"Lavori urgenti per immediato ripristino dell'energia elettrica presso l'Istituto PROFAGRRI in via Lamia Salerno" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 53366 per euro 29.642,55);*
- *"Lavori di messa in sicurezza delle coperture del Liceo Classico "GALDI" sito in Cava dei Tirreni" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 52554 per euro 34.022,19);*
- *"Manutenzione impianti idrico-sanitari presso alcuni Istituti scolastici della Provincia" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 52324 per euro 30.625,03);*
- *"Intervento di ristrutturazione di un blocco bagni all'I.I.S "Santa Caterina da Siena - Amendola" sito in via Lazzarelli Salerno" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 53462 per euro 24.871,66);*

- *"Lavori di adeguamento per il trasferimento di alcune aule del Liceo Artistico SABATINI - MENNA presso gli uffici ex Giudici di Pace in via Pietro da Acerno a Salerno"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 1163 del 11/11/2020 (CID 54561) per euro 31.770,25 annullata e sostituita da determina 1284 dell'1.12.2020 CID 55174);
- *Completamento dei lavori di adeguamento per trasferimento di alcune aule del Liceo Artistico SABATINI - MENNA presso gli uffici ex Giudici di Pace in via Pietro da Acerno a Salerno'* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 1330 del 21.12.2021 (cid 55438) per euro 74.988,78);
- *"Lavori di manutenzione e di adeguamento/miglioramento strutturale e impiantistico dell'Istituto D'Istruzione Superiore 'Parmenide' sede di Via L. Rinaldi, n.1 in Vallo della Lucania (SA)"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 51098 per euro 68.073,30);
- *"Lavori di Manutenzione presso Liceo La Mura di Angri, Liceo Sensale e IIS Marconi di Nocera Inferiore"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 55351 per euro 73.558,57);

Anno 2021

- *"Interventi urgenti sugli istituti scolastici: Istituto Tecnico Marconi in Via De Curtis a Nocera Inferiore e Liceo Statale La Mura di Angri"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 56091 per euro 30.968,00);
- *"I.T.I.S. "Gatta" Sala Consilina (SA). Lavori urgenti manutenzione straordinaria per immediato ripristino energia elettrica ed adeguamento cabina elettrica di trasformazione MT/bt norma CEI 0-16"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 56642 per euro 33.993,34);
- *"I.I.S.S. "Besta-Gloriosi sede di Battipaglia (SA). Lavori urgenti di sostituzione quadro elettrico di distribuzione e lampade di sicurezza"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 56862 per euro 33.165,71);
- *"Emergenza sanitaria da Covid-19 - ITIS ed IPSIA (EX Istituto "GATTA") dell'IIS "CICERONE" in Sala Consilina (SA) Lavori edili ed impiantistici"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 55434 per euro 79.845,19);
- *"Emergenza sanitaria da Covid-19 - Istituto Tecnico Commerciale "Cenni - Marconi" di Vallo della Lucania (SA), Lavori di rifacimento bagni"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione 55436 per euro 67.670,78);

A ciò possono aggiungersi gli affidamenti **con somma urgenza** che, in realtà, al netto di quelli che si ritengono realmente riconducibili ad un evento imprevisto ed imprevedibile, hanno ad oggetto manutenzioni ordinarie/straordinarie. In particolare, sempre a titolo esemplificativo, si richiamano:

Anno 2019

- *"SP 39 km 3+065 - Lavori di somma urgenza per la ricostruzione tombino stradale"* affidato all'Impresa [Omissis] (Delibera Consiglio 45/2019 per euro 14.548,69);
- *"Lavori di somma urgenza per la messa in sicurezza della SP 2 ex SP 2a ricadente nel comprensorio comunale di Sant'Egidio del Monte Albino (SA)"* affidato all'Impresa [Omissis] (Delibera Consiglio 50/2019 per euro 3,861,65);
- *Lavori di somma urgenza per la messa in sicurezza della SP 2 ex SP 2b ricadente nel comprensorio comunale di Tramonti (SA) – SP1 ricadente nel territorio del Comune di Ravello "* affidato all'Impresa [Omissis] (Delibera Consiglio 51/2019 per euro 18.593,96);

Anno 2020

- *"Lavori di somma urgenza per la messa in sicurezza del costone roccioso nei pressi della galleria Punta Giobbe sulla S.R. 366 nel Comune di Conca dei Marmi"* affidato all'Impresa [Omissis] (Delibera Consiglio 50/2020 per euro 56.245,79);
- *"Lavori di somma urgenza per messa in sicurezza di un tratto di strada alla km 8+200 circa nel Comune di Cicerale - SP 83 : Inn. S.S. 18 (Ogliastro Cilento) -Cicerale-Bivio S.P. 13 (Monteforte Cilento)"* affidato all'Impresa [Omissis] (Delibera Consiglio 332/2020 per euro 50.372,42);
- *"Lavori di somma urgenza per il consolidamento e rinforzo del costone sottoscarpa della SP 2 ex SP2/B al Km. 4+800"* affidato all'Impresa [Omissis] (Delibera Consiglio 32/2021 per euro 21.619,82);

Anno 2021

- *"Lavori di somma urgenza per il consolidamento e rinforzo del costone sottoscarpa della SP 2 ex SP2/B al Km. 4+800"* affidato all'Impresa [Omissis] (Delibera Consiglio 32/2021 per euro 21.619,82);
- *"Lavori di somma urgenza per il ripristino ed il consolidamento della sede stradale della SP 83 AL km 9+400 nel comune di Cicerale"* affidato all'Impresa [Omissis] per euro 70.294,66;

Infine, possono aggiungersi anche gli appalti aventi ad oggetto manutenzioni ordinarie/straordinarie affidati dalla Provincia tramite **procedure negoziate senza bando**.

In particolare, sempre a titolo esemplificativo, si richiamano alcune delle procedure bandite negli anni 2019 e 2020:

- *"Lavori di manutenzione straordinaria per l'aumento dei livelli di sicurezza degli edifici scolastici ricadenti nell'Area Centro-Nord"* affidato all'impresa [Omissis] (Determinazione 48461 e 48911 per euro 148.696,30); (15 INVITATI)
- *"Lavori di manutenzione straordinaria per l'aumento dei livelli di sicurezza degli edifici scolastici ricadenti nell'AREA SUD"* affidato all'impresa [Omissis] (Determinazione 48467 e 48968 per euro 162.636,50); (15 INVITATI)
- *"Lavori di manutenzione straordinaria per l'aumento dei livelli di sicurezza degli edifici scolastici ricadenti nell'AREA NORD"* affidato all'impresa [Omissis] (Determinazione 48476 e 48916 per euro 198.360,94) (15 INVITATI)
- *"Lavori per l'aumento dei livelli di sicurezza degli edifici scolastici ricadenti nei comuni di Salerno, Battipaglia, Eboli, Capaccio, Albanella e Roccadaspide. Area Centro"* affidato all'impresa [Omissis] (Determinazione 48423 e 48947 per euro 233.539,05) (15 INVITATI)
- *"Lavori di manutenzione e di miglioramento strutturale e impiantistico di vari IIS siti nel comune di Salerno"* affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione del 29 ottobre 2019 n. 1149 CID 50394 e 51332 CIG 80593924AC per euro 126.256,02 importo a base d'asta 143.239,57 euro ; (3 INVITATI)
- *"Lavori di manutenzione e miglioramento strutturale e impiantistico dell'Istituto di istruzione superiore Leonardo da Vinci sede via Kennedy 45 Sapri"* affidato all'impresa [Omissis] (determinazione 24.1.2020 CIG 8117888519 CID 51212 e 52114 importo di aggiudicazione euro 99.860,64 importo a base d'asta 149.875,74 euro (5 INVITATI)

La mancata programmazione delle attività di manutenzione ha comportato interventi tampone dando luogo a interventi straordinari su strade, edifici scolastici e comunali in assenza di un coordinamento strutturale, ed ha generato un consistente frazionamento degli affidamenti.

La Provincia di Salerno ha quindi soddisfatto le esigenze di manutenzione stradali e degli edifici comunali e scolastici parcellizzando le attività negoziali, suddividendole in numerosi microaffidamenti di modesto

importo, in assenza di una adeguata programmazione delle lavorazioni occorrenti per garantire la dovuta funzionalità agli impianti provinciali.

Con una appropriata programmazione tra i medesimi ambiti della attività di manutenzione, invece, la Provincia di Salerno avrebbe potuto riunire più interventi parcellizzati per tipologia di opere (a titolo esemplificativo manutenzione di edifici) ed effettuare procedure ad evidenza pubblica di classe superiore in ossequio al principio di trasparenza ed economicità negli appalti, anche tramite accordi quadro pluriennali, suddivisi in più lotti.

In ciò facendo rientrare anche gli affidamenti effettuati tramite procedure negoziate, di cui alcuni sotto i 40.000 euro, che in moltissimi casi, hanno ad oggetto manutenzioni ordinarie e dunque gli affidamenti sarebbero potuti rientrare nel calcolo degli affidamenti di manutenzioni ordinarie.

Merita sul punto richiamare il contenuto delle Linee Guida n. 4 dell'Autorità riguardo alle "*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*", laddove si rileva che "*il valore stimato dell'appalto è calcolato in osservanza dei criteri fissati all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici. 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 ripartizione in lotti, contestuali o successivi, o di ripetizione dell'affidamento nel tempo*".

A tale riguardo si osserva, pertanto, che il ricorso ai predetti microaffidamenti diretti di breve durata in luogo di affidamenti di dimensione tecnico/economica più consistente, semmai suddivisi in lotti, inevitabilmente ha comportato per la Provincia il mancato beneficio dei risparmi di spesa discendenti dall'effettuazione dei ribassi di gara, con conseguente compromissione del principio di economicità.

Peraltro la significativa prevalenza del ricorrere di affidamenti diretti di importo inferiore alla soglia dei 40.000 euro, unitamente agli affidamenti di somma urgenza, delineano un comportamento non in linea con le norme del codice dei contratti pubblici.

Ciò in quanto, come sopra già detto, parrebbe mancare una preventiva stima del valore dell'appalto, in contrasto con quanto disposto dall'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016.

Una preventiva stima del valore complessivo dei lavori di manutenzione avrebbe potuto non consentire l'utilizzo dell'affidamento diretto ai sensi, *ratione temporis*, dell'art. 36, co. 2, lett. a) del d.lgs. 50/2016 ovvero dell'art. 1, comma 2, lett. a) del DL 16 luglio 2020, n. 76 conv in l. 11 settembre 2020 e successivamente modificato dall'art. 51, co. 1, lett. a) n. 2.2) del DL 31 maggio 2021 n. 77 conv. in l. 29 luglio 2021 n. 108.

Ancora più evidente appare la mancata preventiva stima del valore dell'appalto - in relazione alle procedure scelte dalla Provincia nel 2020 per l'affidamento durante l'emergenza sanitaria da Covid 19 dei *lavori di manutenzione straordinaria per il miglioramento funzionale degli spazi e delle aule didattiche istituti di istruzione superiore*; essi sono stati suddivisi in **8 aree** della Provincia di Salerno (valore complessivo di **1.372.131,15** euro).

La Provincia non pare abbia stimato preventivamente ed in via unitaria l'importo totale dei lavori, venendo in tal modo ad operare un frazionamento ingiustificato degli stessi.

Infatti, gli appalti relativi alle **aree nn. 1, 2, 4, e 5** sono stati avviati con quattro determine a contrarre del 29 luglio 2020 nn. 816, 817, 818, 819 di medesimo oggetto in cui veniva specificato che l'affidamento sarebbe avvenuto tramite procedure negoziate, senza previa pubblicazione del bando, con invito a dieci operatori del settore ai sensi dell'art. 1 comma 2 lett. b) del DL 16.7.2020 n. 76, successivamente conv. in l. 11.9.2020 n. 120:

*- "Emergenza sanitaria da Covid19 Lavori di manutenzione straordinaria per il miglioramento funzionale degli spazi e delle aule didattiche negli istituti di istruzione superiore **AREA 1** della provincia di Salerno"*

affidato all'impresa [Omissis] (Determinazione 29.7.2020 n. 817 CID 53585 e 53657 CIG 8385696F3D importo aggiudicazione euro 104.8557,67 importo a base d'asta euro 165 620,17);

- "Emergenza sanitaria da Covid19 Lavori di manutenzione straordinaria per il miglioramento funzionale degli spazi e delle aule didattiche negli istituti di istruzione superiore **AREA 2** della provincia di Salerno" affidato all'impresa [Omissis] (Determinazione 29.7.2020 n. 818 CID 53586 e 53661 CIG 8385711B9F importo aggiudicazione euro 137.786,71 importo a base d'asta euro 178 377,05);

- "Emergenza sanitaria da Covid19 Lavori di manutenzione straordinaria per il miglioramento funzionale degli spazi e delle aule didattiche negli istituti di istruzione superiore **AREA 4** della provincia di Salerno" affidato all'impresa [Omissis] (Determinazione 29.7.2020 n. 819 CID 53587 e 53664 CIG 83863960EA importo aggiudicazione euro 132.213,64 importo a base d'asta euro 207.754,10);

- "Emergenza sanitaria da Covid19 Lavori di manutenzione straordinaria per il miglioramento funzionale degli spazi e delle aule didattiche negli istituti di istruzione superiore **AREA 5** della provincia di Salerno" affidato all'impresa [Omissis] (Determinazione 29.7.2020 n. 816 CID 53575 e 53662 CIG 8385419AA8 importo di aggiudicazione euro 178.174,80 importo a base d'asta euro 269.540,98).

Totale complessivo degli importi relativi a dette procedure negoziate senza bando **euro 821.292,30**.

Le aree nn. 3, 6, 7 ed 8 residue invece sono state affidate separatamente in via diretta ai sensi dell'art. 1 comma 2 lett. a) del D.L. 76/2020 perché singolarmente di importo inferiore a euro 150.000:

- "Emergenza sanitaria da Covid- 19. Lavori di manutenzione straordinaria per il miglioramento funzionale degli spazi e delle aule didattiche istituti di istruzione superiore **AREA 3** della provincia di Salerno" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione del 4.8.2020 n. 841 cid 53613 CIG 8385658FE1 importo del contratto euro 120.115,30 importo a base d'asta euro **149.574,10**);

- "Emergenza sanitaria da Covid- 19. Lavori di manutenzione straordinaria per il miglioramento funzionale degli spazi e delle aule didattiche istituti di istruzione superiore **AREA 6** della provincia di Salerno" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione del 4.8.2020 n. 840 CIG 8385490541 cid 53620 importo del contratto euro 120.432,02 importo a base d'asta euro **149.970,00**);

- "Emergenza sanitaria da Covid- 19. Lavori di manutenzione straordinaria per il miglioramento funzionale degli spazi e delle aule didattiche istituti di istruzione superiore **AREA 7** della provincia di Salerno" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione del 3.8.2020 n. 838 cid 53625 CIG 83862318BE importo del contratto euro 82.291,82 importo a base d'asta **102.294,75**);

- "Emergenza sanitaria da Covid- 19. Lavori di manutenzione straordinaria per il miglioramento funzionale degli spazi e delle aule didattiche istituti di istruzione superiore **AREA 8** della provincia di Salerno" affidato all'Impresa [Omissis] (Determinazione dell'8.8.2020 n. 842 cid 53638 CIG 8386364680 importo del contratto euro 119.656,02 importo a base d'asta euro € **149.000,00**).

Totale complessivo degli affidamenti diretti **euro 550.838,85**.

Sommando gli importi a base d'asta dei lavori relativi a tutte le otto aree, sia quelli affidati tramite procedure negoziate (821.292,00 euro) sia quelli tramite affidamenti diretti (550.838,85 euro), essi ammontano complessivamente ad **euro 1.372.131,15**.

L'operato della stazione appaltante non appare conforme alla normativa vigente.

L'art. 35 comma 9 del d.lgs. 50/2016 dispone che "a) quando un'opera prevista o una prestazione di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti".

L'ANAC ha più volte ribadito l'importanza di una corretta stima del valore dell'appalto "In caso di contemporaneo affidamento di una pluralità di contratti di appalto di servizi, anche mediante lotti distinti, si deve computare il valore complessivo degli stessi e, ove questo valore superi la soglia prevista dall'art. 35 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, la stazione appaltante deve espletare le relative procedure di affidamento nel rispetto delle norme comunitarie previste dal Codice dei contratti per gli affidamenti

"sopra soglia"(delibera ANAC n. 34 del 26.1.2022; cfr. anche delibere ANAC n. 658 del 18.7.2018 e n. 34 del 22.1.2020).

Nella specie, la stazione appaltante ha deciso di affidare i lavori di manutenzione straordinaria per il miglioramento funzionale degli spazi e delle aule didattiche istituti di istruzione superiore con procedure distinte per ciascuna area territoriale, computando separatamente il valore di detti lavori per ciascuna area.

La stazione appaltante invece, in ossequio all'art. 35 comma 9 d.lgs. 50.2016, avrebbe dovuto bandire un'unica procedura negoziata suddivisa in otto lotti, il cui valore complessivo dell'affidamento, dato dalla somma del valore dei singoli lotti, avrebbe portato alla scelta di una procedura più competitiva di quella prevista per i singoli affidamenti (quindici operatori economici vitati e non cinque o dieci).

La suddivisione in otto affidamenti dei *"Lavori di manutenzione straordinaria per il miglioramento funzionale degli spazi e delle aule didattiche negli istituti di istruzione superiore"* -ha consentito quindi alla Provincia di eludere la disciplina di cui all'art. 1, comma 2, lett. b) del DL 76/2020 che prevede sopra 1.000.000 di euro la procedura negoziata senza bando **con invito ad almeno 15 operatori**; in ogni caso anche solo considerando le sole procedure negoziate che, come già detto ammontano complessivamente ad euro 821.292,00, la disciplina è stata elusa; infatti laddove detti lavori fossero stati affidati con un'unica procedura negoziata suddivisa per lotti, l'invito avrebbe dovuto essere esteso a dieci operatori e non solo cinque come in realtà avvenuto. Si osserva, infatti che, nonostante nelle determinazioni a contrarre delle procedure negoziate in questione venga indicato che l'invito sarebbe stato esteso a dieci operatori del settore, nella realtà, come risulta dallo schema excel inviato dalla stessa Provincia con nota prot. 53488 dell'8 luglio 2021 e prot. 55534 del 15 luglio 2021, venivano invitati a presentare offerta soltanto cinque soggetti.

Analogamente, anche solo considerando gli affidamenti diretti, che, come già detto ammontano complessivamente ad euro 550.838,85, è stata elusa la norma che prevede per l'affidamento di lavori fino a 1.000.000 euro la procedura negoziata e l'invito di almeno dieci operatori.

Inoltre, si nota come tre delle quattro determinazioni a contrarre in via diretta nn. 840, 841 e 842 del 4 e 8 agosto 2020 (relative alle aree 3, 6, 8) adottate in sequenza successiva a pochi giorni di distanza l'una dall'altra riportano ognuna un importo dei lavori a base d'asta che sfiora il limite di 150.000 euro, cosa che lascia molti dubbi sul fatto che detti appalti siano stati appositamente frazionati al fine di eludere la soglia dei 150.000 euro come previsto dall'art. 1, comma 1, lett. a) del DL 76 del 16 luglio 2020.

A ciò aggiungasi anche l'affidamento tramite procedura negoziata senza bando con dieci operatori economici invitati di ulteriori due appalti (indetti nel medesimo giorno 23.12.2020) di importo complessivo pari a **1.980.000 euro**:

-Lavori di manutenzione degli edifici scolastici per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19 ed aumentare i livelli di sicurezza – AREA CENTRO NORD" all'impresa [Omissis] (Determinazione n. 1338 del 23 dicembre 2020 CID 55516 CIG 8764547CFA importo aggiudicazione euro 659.392,16 importo a base d'asta **euro 990.000,00**);

-"Lavori di manutenzione degli edifici scolastici per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19 ed aumentare i livelli di sicurezza AREA SUD" affidato all'impresa [Omissis] (determinazione del 23.12.2020 n. 1339 CID 55517 e 55814 CIG 8569447360 per euro 645.639,95 importo a base d'asta euro **990.000,00**).

La stazione appaltante anche in tal caso avrebbe dovuto applicare il disposto dell'art. 35 co. 9 del d.lgs. 50/2016, indicando una procedura negoziata senza bando suddividendo i lavori in due lotti e computando il valore complessivo stimato di entrambi i lotti; pertanto, alla procedura negoziata avrebbero dovuto essere invitati, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. b) del DL 16 luglio 2020 n. 76, conv. in l. 11 settembre 2020 n. 120, quindici operatori economici e non dieci, come invece avvenuto.

La stazione appaltante non ha, dunque, stimato correttamente ed in via unitaria l'importo totale dei lavori, venendo in tal modo ad eludere la normativa del codice dei contratti.

Si rammenta inoltre che l'art. 35, comma 6, d.lgs. 50/2016 prescrive che: «*La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto o concessione non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni del presente codice relative alle soglie europee. 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, l'artificialità del frazionamento è dimostrata anche dal fatto che esso non è supportato da una puntuale motivazione delle scelte relative alla definizione del fabbisogno. Nulla infatti è stato riportato in merito nelle determinazioni a contrarre. Né può ritenersi che le situazioni di urgenza legate all'avvio dell'anno scolastico integrino le suddette ragioni oggettive giustificative richiamate nell'art. 35, comma 6, del d.lgs. 50/2016 in quanto "queste ragioni, sono piuttosto da riferire a particolari caratteristiche dei lavori, che siano tali da poter escludere che i diversi lotti individuati debbano essere ricondotti alla medesima progettualità..... le ragioni di urgenza, in quanto non riferibili alle caratteristiche delle prestazioni oggetto di appalto o concessione, ma piuttosto a condizioni esterne ed al contesto nel quale deve essere effettuato l'affidamento, possono giustificare il ricorso ai diversi rimedi individuati dal codice, ma non una deroga alle disposizioni sul calcolo dell'importo del contratto, finalizzata ad utilizzare procedure riservate ad importi inferiori alle soglie di rilevanza europea. (cfr delibera ANAC n. 34 del 26 gennaio 2022).

Il legislatore ribadisce la necessità di rispettare il divieto di frazionamento artificioso anche all'art. 51, comma 1 del d.lgs. 50/2016 laddove afferma che "E' fatto divieto alle stazioni appaltanti di suddividere in lotti al solo fine di eludere l'applicazione delle disposizioni del presente codice, nonché di aggiudicare tramite l'aggregazione artificiosa degli appalti".

La stazione appaltante, pertanto, pur essendo libera di frazionare l'appalto, avrebbe dovuto considerare i lotti come parte di un progetto di acquisizione unitario al fine di determinare la soglia e la connessa procedura di gara. La stazione appaltante, in particolare, avrebbe dovuto fare riferimento alle procedure corrispondenti al valore complessivo dell'affidamento, dato dalla somma del valore dei singoli lotti.

Resta fermo, come già detto, l'art. 35, comma 9, d.lgs. 50/2016 che dispone che: «*a) quando un'opera prevista o una prestazione di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti; b) quando il valore cumulato dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui ai commi 1 e 2, le disposizioni del presente codice si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto*».

Si rammenta infine che anche l'art. 30 del d.lgs. 50/2016 rubricato "Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni" stabilisce ai commi 1 e 2 che "1. 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.(omissis) .2. Le stazioni appaltanti non possono limitare in alcun modo artificialmente la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici o, nelle procedure di aggiudicazione delle concessioni, compresa la stima del valore, taluni lavori, forniture o servizi**".

Sul punto ANAC con delibera n. 666 del 28 settembre 2021 ha chiarito 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".

L'operato della Provincia non appare conforme alla predetta normativa, essendo mancato il rispetto delle regole che governano il calcolo dell'importo a base di gara.

2) Mancato rispetto del principio di rotazione

Alla luce della documentazione inviata, risulterebbe inoltre che siano stati affidati appalti che parrebbero in contrasto anche con il principio della rotazione degli inviti e degli affidamenti di cui all'art. 36 del d.lgs. 50/2016, dell'art. 1 del dl 76 del 16.7.2020 e con quanto chiarito dalle linee guida n. 4.

Nelle linee guida n. 4 aventi ad oggetto *"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"* l'Anac ha specificato che (art. 3 punto 3.6) *"Si applica il principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti, con riferimento all'affidamento immediatamente precedente a quello di cui si tratta, nei casi in cui i due affidamenti, quello precedente e quello attuale, abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, ovvero nella stessa categoria di opere, ovvero ancora nello stesso settore di servizi. 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..... La stazione appaltante, in apposito regolamento (di contabilità ovvero di specifica disciplina delle procedure di affidamento di appalti di forniture, servizi e lavori), può suddividere gli affidamenti in fasce di valore economico, in modo da applicare la rotazione solo in caso di affidamenti rientranti nella stessa fascia". Il provvedimento di articolazione in fasce deve prevedere una effettiva differenziazione tra forniture, servizi e lavori e deve essere adeguatamente motivato in ordine alla scelta dei valori di riferimento delle fasce; detti valori possono tenere conto, per i lavori, delle soglie previste dal sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori. In ogni caso, l'applicazione del principio di rotazione non può essere aggirata, con riferimento agli affidamenti operati negli ultimi tre anni solari, mediante ricorso a: arbitrari frazionamenti delle commesse o delle fasce; ingiustificate aggregazioni o strumentali determinazioni del calcolo del valore stimato dell'appalto; alternanza sequenziale di affidamenti diretti o di inviti agli stessi operatori economici; affidamenti o inviti disposti, senza adeguata giustificazione, ad operatori economici riconducibili a quelli per i quali opera il divieto di invito o affidamento, ad esempio per la sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 80, comma 5, lettera m del Codice dei contratti pubblici".*

La stazione appaltante è dunque tenuta a rispettare il principio di rotazione al fine di sostenere la distribuzione temporale delle opportunità per tutti gli operatori evitando il consolidarsi di rapporti esclusivi con alcune imprese (delibera ANAC 1180 del 19.12.2018 –prec. 240/18/S; delibera ANAC n. 397 del 17.4.2018 – prec. 48/18/S).

Tale principio comporta il divieto del reinvio dell'operatore economico dell'operatore economico invitato ma non aggiudicatario, il divieto del reinvio all'operatore economico risultato aggiudicatario negli appalti della **stessa omogenea categoria di opere**.

Nella specie in esame, per la stessa categoria di opere omogenee, frequente è il ricorrere di alcune ditte, nell'attribuzione di affidamenti diretti, somme urgenze, inviti/aggiudicazioni a procedure negoziate.

In particolare, in relazione alle opere omogenee di manutenzione delle strade, nel triennio in esame ricorrono le ditte [Omissis] ed in relazione alle opere omogenee di manutenzione degli edifici scolastici e comunali ricorrono le ditte [Omissis].

In particolare:

- l'impresa [Omissis] nel 2019 ha svolto lavori di *manutenzione stradale* ottenuti tramite tre affidamenti diretti ed un invito/affidamento ad una procedura negoziata;

- l'impresa [Omissis] nel 2019 ha svolto lavori di *manutenzione di edifici scolastici* aggiudicati tramite un affidamento diretto ed un invito/affidamento ad una procedura negoziata; nel 2020 ha effettuato lavori di *manutenzione di edifici scolastici* e di *manutenzione stradale* ottenuti tramite quattro affidamenti diretti; nel 2021 ha effettuato lavori di *manutenzione di edifici scolastici* e di *manutenzione stradale* ottenuti tramite due affidamenti diretti ed un invito/affidamento ad una procedura negoziata.
- l'impresa [Omissis] nel 2020 ha effettuato lavori di *manutenzione di edifici scolastici* ottenuti tramite tre affidamenti diretti;
- l'Impresa [Omissis] nel 2019 ha effettuato lavori di *manutenzione stradale* ottenuti tramite tre affidamenti diretti;
- Impresa [Omissis] nel 2019 ha effettuato lavori di *manutenzione stradale* ottenuti tramite tre affidamenti diretti ed un invito/aggiudicazione ad una procedura negoziata.

Si nota dunque una alternanza sequenziale di affidamenti diretti e di inviti/aggiudicazioni agli stessi operatori economici.

I medesimi soggetti, destinatari di affidamenti diretti, si ritrovano anche tra i nominativi dei soggetti invitati/affidatari delle procedure negoziate per l'affidamento dei lavori di manutenzione degli edifici scolastici per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19.

V'è da dire anche che il divieto del riaffidamento non assume valenza assoluta in quanto le linee guida n. 4 chiariscono che (punto 3.7) "*il rispetto del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti fa sì che l'affidamento o il reinvito al contraente uscente abbiano **carattere eccezionale e richiedano un onere motivazionale più stringente**. La stazione appaltante motiva tale 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. La motivazione circa l'affidamento o il reinvito al candidato invitato alla precedente procedura selettiva, e non affidatario, deve tenere conto dell'aspettativa, desunta da precedenti rapporti contrattuali o da altre ragionevoli circostanze, circa l'affidabilità dell'operatore economico e l'idoneità a fornire prestazioni coerenti con il livello economico e qualitativo atteso*".

Nel caso di specie, non risultano motivati i frequenti riaffidamenti rientranti nella medesima categoria di opere di quelle precedentemente affidate in quanto nelle singole determinazioni di affidamento non si fa cenno ai motivi per i quali è necessario procedere al riaffidamento nei confronti di quel determinato operatore.

A ciò va aggiunto che non sembrerebbe che la Provincia si sia sinora dotata, come previsto dalle Linee Guida n. 4/2016, del Regolamento per l'affidamento degli appalti sotto soglia, che potrebbe consentire, nell'arco del triennio solare, di applicare la rotazione solo agli affidamenti rientranti nella stessa fascia di opere di un certo valore economico.

La mancata applicazione del principio di rotazione lascia il dubbio circa scelte restrittive della concorrenza da parte della Provincia di Salerno.

Conclusioni

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che le procedure di affidamento dei lavori della Provincia di Salerno siano 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, commi 6 e 9 del d.lgs. 50/2016 in tema di corretta computazione dell'importo a base d'asta dell'appalto con connesso frazionamento degli affidamenti;
- una non conforme applicazione dell'art. 1, comma 2, lett. b) del DL 16 luglio 2020 n. 76, conv. in l. 11 settembre 2020 n. 120;
- 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.

In base a quanto sopra esposto, visto quanto deliberato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 20 luglio 2022, si comunica la definizione del presente procedimento ai sensi dell'art. 21 del vigente Regolamento di Vigilanza in materia di contratti pubblici, con invito nei riguardi di codesta Stazione Appaltante a voler tener conto per il futuro di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione in vista di un più adeguato e puntuale rispetto della normativa in materia di appalti.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Atto firmato digitalmente il 27 luglio 2022