



Al Comune di Sabbioneta
Piazza Ducale, 2
46018 - Sabbioneta MN

c.a. Segretario Comunale Dott.ssa Maria Livia Boni

c.a. R.U.P. e R.P.C.T. Dott.ssa Antonella Gregni
c.a. R.U.P. Dott.ssa Cristina Valenti

comune.sabbioneta@pec.regione.lombardia.it

Fascicolo Anac n. 3144/2023 (da citare nella risposta)

Oggetto: Affidamenti diretti di taluni appalti di servizi operati dal Comune di Sabbioneta. Nota di definizione della trattazione ex art. 21 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018.

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici già attribuite all'Autorità dagli artt. 211 e 213 del d. lgs. 50/2016, ed ora dall'art. 222 del d. lgs. 36/2023, a seguito di specifici approfondimenti, emergeva il frequente ricorso da parte di codesta Amministrazione comunale ad affidamenti diretti ex art. 36 del d. lgs. 50/2016. Nello specifico, a seguito di un accertamento campionario relativo al solo anno 2023, eseguito mediante la consultazione della Banca dati nazionale sui contratti pubblici, si era potuto osservare che rientravano tra tali affidamenti anche quelli riferiti ai seguenti servizi: trasporto scolastico, refezione scolastica, pulizia degli immobili di proprietà municipale e degli spazi pubblici urbani, servizi turistici per la gestione dei monumenti municipali e servizi di pulizia e sanificazione degli impianti sportivi comunali.

Con nota prot. Anac n. 67442 del 25.8.2023, si è provveduto, quindi - come è noto - a chiedere specifiche informazioni a codesta Amministrazione, ai sensi dell'art. 13 comma 4 del Regolamento di Vigilanza, al fine di avere elementi di chiarimento in merito agli affidamenti di servizi operati nei sensi suddetti ed alla relativa attività di programmazione degli stessi; in aggiunta veniva richiesto uno schema riepilogativo delle procedure effettuate, nell'ultimo quinquennio, per l'affidamento dei medesimi servizi.

Codesto Comune ha riscontrato la richiesta di informazioni con nota n. 9371 del 23.9.2023, al protocollo Anac con il n. 79563 del 25.9.2024.

Ciò premesso e considerato, esaminata la documentazione in atti, con la presente si comunica la definizione della presente trattazione ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018, nei termini che seguono.

Fatto

L'Amministrazione comunale ha riferito di aver proceduto, nell'ultimo quinquennio, per l'affidamento dei servizi di trasporto scolastico, refezione scolastica, pulizia degli immobili di proprietà municipale e degli spazi pubblici

UFFICIO VIGILANZA SERVIZI E FORNITURE

T +39 06.367231

Via Marco Minghetti, 10

W www.anticorruzione.it

00186 - Roma

urbani, servizi turistici e della pulizia degli impianti sportivi, con una pluralità di procedure, come di seguito meglio distinte e precisate.

Procedure per l'affidamento del servizio di trasporto scolastico

Atto	Tipologia	CIG	Durata	Importo (i.e.)	O.E. Affidatario	Note
Det. 3/2018	Proroga tecnica	7340041971	Dal 1.1.2018 al 30.6.2018	€ 47.025,00	Sailing Tour	Rif. Del. Giunta Comunale n. 215/2017.
Det. 291/2018	Procedura aperta	7564870834	Dal 1.9.2018 al 31.8.2020	€ 154.379,00	Sailing Tour	Rif. Determina a contrarre n. 237/2018
Det. 228/2020	Affidamento diretto	8423625341	Dal 1.9.2020 al 30.6.2021	€ 91.610,95	Sailing Tour	Rif. Del. Giunta Comunale n. 104/2020
Det. 318/2021	Affidamento diretto	88571016F6	Dal 1.9.2021 al 31.12.2021	€ 40.200,00	Sailing Tour	Rif. Del. Giunta Comunale n. 86/2021
Det. 494/2021	Affidamento diretto	90040075A1	Dal 1.1.2022 al 30.6.2022	€ 60.300,00	Sailing Tour	Rif. Del. Giunta Comunale n. 124/2021
Det. 230/2022	Procedura aperta	93153738FA	Dal 1.9.2022 al 31.8.2024	€ 211.000,00	Non aggiudicata – Gara Deserta	Rif. Del. Giunta Comunale n. 112/2022
Det. 274/2022	Affidamento diretto	93607363B7	Dal 1.9.2022 al 30.6.2023	€ 125.000,00	Sailing Tour	Rif. Del. Giunta Comunale n. 131/2022
Avviso 2023/S 170-534712	Procedura aperta	98953740F4	AA.SS. 2023/2025	€ 290.006,08 (escluso opzioni)	Sailing Tour	Procedura espletata da CUC Viadana, Commessaggio, Gazzuolo, San Martino dall'Argine

In relazione a tali procedure la S.A. ha anche precisato che, in relazione alla diserzione della gara aperta del 2022, sarebbe emersa *“una carenza di interesse per la grande incertezza rispetto all’andamento del mercato e addirittura in numerosi casi, l’impossibilità di prestazione del servizio in ragione della ormai cronica assenza di autisti abilitati al trasporto persone”*. A questo sarebbe seguita la decisione di procedere con un affidamento diretto, *“in quanto i tempi ristretti a ridosso dell’inizio dell’anno scolastico non avrebbero consentito di esperire altra gara, ma anche per la difficoltà oggettiva di costruzione di un progetto di appalto pluriennale in considerazione delle gravi incognite di mercato per le quali si è assistito ad una lievitazione dei prezzi delle forniture, e dei carburanti in particolare, e per l’incertezza rispetto a possibili recrudescenze della pandemia, pur essendo cessato lo stato di emergenza, tali da condizionare il quadro organizzativo da dare al servizio di trasporto scolastico nel medio periodo”*.

Procedure per l'affidamento del servizio di refezione scolastica

Atto	Tipologia	CIG	Durata	Importo (i.e.)	O.E. Affidatario	Note
Det. 151	Procedura negoziata	6363162764	Dal 5.9.2015 al 31.7.2018	€ 174.150,00	Elior Ristorazione S.p.A.	
Det. 268/2018	Proroga tecnica	6363162764	Dal 1.8.2018 al 31.12.2018	€ 20.997,78	Elior Ristorazione S.p.A.	Rif. Del. Giunta Comunale n. 139/2018
Det. 55/2019	Proroga tecnica	6363162764	Gennaio – febbraio 2019	€ 11.526,34	Elior Ristorazione S.p.A.	
Det. 57/2019	Procedura negoziata	775186515E	Dal 1.3.2019 al 31.8.2022	€ 158.284,10	S. Lucia Società Coop.va Sociale di Solidarietà Onlus	Rif. Determina a contrarre n. 455/2018
Det. 312/2022	Affidamento Diretto	93627609F7	Dal 1.9.2022 al 30.6.2023	€ 69.948,42	Cooperativa Sant'Anselmo	Rif. Del. Giunta Comunale n. 124/2022



					Società Cooperativa Sociale Onlus	
Det. 382/2023	Affidamento Diretto	Z193C28A4D	Dal 1.9.2023 al 31.12.2023	€ 21.053,87	Cooperativa Sant'Anselmo Società Cooperativa Sociale Onlus	
Det. 550/2023	Affidamento Diretto	ZE63DD01B0	Dal 1.1.2024 al 30.6.2024	€ 39.862,67	Cooperativa Sant'Anselmo Società Cooperativa Sociale Onlus	

In relazione a tali procedure l'Amministrazione comunale ha precisato che alla conclusione dell'anno scolastico 2021/2022, *"l'Amministrazione Comunale ha deliberato di non avvalersi della prevista opzione di rinnovo pluriennale, per riservarsi la possibilità di valutare forme alternative di gestione, quali l'istituto della concessione, nell'ottica di un diverso utilizzo delle risorse interne dedicate a questo servizio"*. Pertanto, nelle more di dette valutazioni, si è proceduto con un affidamento diretto per l'A.S. 2022/2023, concludendo che *"Per quanto riguarda la programmazione futura del servizio è confermata l'esternalizzazione pluriennale, prevista in un triennio, a soggetto esterno mediante procedura ad evidenza pubblica, che verrà esperita dalla Centrale Unica di Committenza"*, informando, al contempo, che *"nelle more dell'espletamento della procedura di gara lo svolgimento del servizio è assicurato tramite "contratto ponte" con la Cooperativa Sant'Anselmo per il periodo dal 01/9/2023 al 31/12/2023"*.

Tuttavia, è emerso rispetto alle dichiarazioni rese dall'Amministrazione un ulteriore affidamento diretto (inserito a margine della tabella sopra riportata), al medesimo O.E. uscente, per il completamento dell'anno scolastico in corso (2023/2024).

Procedure per l'affidamento del servizio di pulizia degli immobili di proprietà municipale e degli spazi pubblici

	Atto	Tipologia	CIG	Durata	Importo (i.e.)	O.E. Affidatario	Note
Servizio di pulizia degli immobili di proprietà municipale	Det. 160/2019	Proroga tecnica	XDE17982DF	Dal 15.2.2019 al 14.8.2019	€ 6.584,76	Sikania Service Soc. Coop. a r.l.	Rif. Determina n. 21/2016
	Det. 320/2019	Affidamento diretto	Z402970D4B	Dal 15.8.2019 al 31.12.2019	€ 5.750,00	Sikania Service Soc. Coop. a r.l.	Rif. Del. Giunta Comunale n. 138/2019
	Det. 33/2020	Proroga tecnica	Z402970D4B	Dal 1.1.2020 al 30.6.2020	€ 9.512,76	Sikania Service Soc. Coop. a r.l.	Rif. Del. Giunta Comunale n. 213/2019
	Det. 175/2020	Affidamento diretto	ZE02D98455	Luglio/dicembre 2020	€ 22.045,40	Sikania Service Soc. Coop. a r.l.	Rif. Del. Giunta Comunale n. 77/2020
	Det. 378/2020	Affidamento diretto	Z6D300A338	Dal 1.1.2021 al giugno 2021	€ 22.533,40	Sikania Service Soc. Coop. a r.l.	Rif. Del. Giunta Comunale n. 178/2020
	Det. 280/2021	Affidamento diretto	Z1931E4213	Dal 1.7.2021 al dicembre 2021	€ 22.814,00	Sikania Service Soc. Coop. a r.l.	Rif. Del. Giunta Comunale n. 66/2021
	Det. 529/2021	Affidamento diretto	ZBC34A7384	Dal 1.1.2022 al 30.4.2022	€ 12.466,68	Sikania Service Soc. Coop. a r.l.	Rif. Del. Giunta Comunale n. 149/2021
	Det. 135/2022	Affidamento diretto	Z6A36337AD	Dal 1.5.2022 al 30.6.2022	€ 6.240,00	Sikania Service Soc. Coop. a r.l.	Rif. Del. Giunta Comunale n. 57/2022



	Det. 220/2022	Affidamento diretto	Z6D3705F6A	Dal 1.7.2022 al 30.9.2022	€ 9.400,00	Sikania Service Soc. Coop. a r.l.	Rif. Del. Giunta Comunale n. 108/2022
Servizio di pulizia degli spazi pubblici	Det. 457/2018	Affidamento diretto	Z7B2662CC4	Dal 16.12.2018 al 31.12.2019	€ 30.332,92	S. Lucia Società Coop.va Sociale di Solidarietà Onlus	Rif. Del. Giunta Comunale n. 253/2018
	Det. 512/2019	Affidamento diretto	ZE82B64932	Dal 16.12.2019 al 31.12.2020	€ 34.930,62	S. Lucia Società Coop.va Sociale di Solidarietà Onlus	Rif. Del. Giunta Comunale n. 212/2019
	Det. 379/2020	Affidamento diretto	Z4E300FDE4	Dal 1.1.2021 al 31.12.2021	€ 33.533,39	S. Lucia Società Coop.va Sociale di Solidarietà Onlus	Rif. Del. Giunta Comunale n. 179/2020
	Det. 527/2021	Affidamento diretto	Z3434A675F	Dal 1.1.2022 al 30.4.2022	€ 11.177,80	S. Lucia Società Coop.va Sociale di Solidarietà Onlus	Rif. Del. Giunta Comunale n. 149/2021
	Det. 136/2022	Affidamento diretto	Z83363378D	Dal 1.5.2022 al 30.6.2022	€ 5.589,90	S. Lucia Società Coop.va Sociale di Solidarietà Onlus	Rif. Del. Giunta Comunale n. 57/2022
	Det. 235/2022	Affidamento diretto	Z123705A7F	Dal 1.7.2022 al 30.9.2022	€ 8.383,35	S. Lucia Società Coop.va Sociale di Solidarietà Onlus	
Servizio di pulizia "integrati"	Det. 402/2022	Affidamento diretto	9428203F3B	Dal 1.10.2022 al 31.3.2023	€ 46.950,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 161/2022
	Det. 160/2023	Affidamento in proroga	Z883AA2247	Dal 1.4.2023 al 30.6.2023	€ 24.900,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 63/2023
	Det. 271/2023	Contratto ponte	ZE43BC0B3C	Dal 1.7.2023 al 30.9.2023	€ 24.900,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 142/2023
	Det. 393/2023	Affidamento diretto	Z933CA8CFD	Dal 1.10.2023 al 30.11.2023	€ 19.900,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 161/2022

In relazione a tali affidamenti la S.A. ha informato che i servizi di pulizia hanno riguardato il comparto immobiliare, gli edifici monumentali riconducibili al patrimonio storico-artistico e culturale della città, nonché il complessivo spazzamento delle strade del centro storico rinascimentale e delle principali frazioni di continuità. Lo stesso Comune ha precisato che, *"In relazione a tali contesti i servizi sono stati gestiti nel tempo per quanto concerne l'ambito monumentale sempre dai soggetti affidatari della Gestione dei monumenti e dei servizi turistici, in seguito allo scoppio della pandemia, anche in questo caso, la Amministrazione Comunale ha inteso gestire in via diretta il servizio di pulizia, considerate le disposizioni governative, i contesti emergenziali, l'esigenza di garantire idonea prioritaria rispondenza al rispetto delle regole sanitarie"*.

Si è altresì appresa, dalla consultazione della successiva Determina 476/2023, l'intervenuta adesione alla convenzione *"per l'affidamento dei servizi di pulizia uffici a ridotto impatto ambientale e prestazioni accessorie suddivisa in lotti a favore degli enti locali presenti sul territorio della regione Lombardia: lotto 4"*, stipulata dalla Città Metropolitana di Milano. Tale adesione, è avvenuta per *"l'intero periodo contrattuale di riferimento pari a 36 mesi con decorrenza 1° dicembre 2023"* e prevede, come evincibile dal Piano delle attività, la pulizia del Municipio, di Palazzo Forti, dell'impianto Polisportivo comunale, del Centro anziani dei wc pubblici c/o Palazzo Ducale e di 4 strutture Cimiteriali.

Procedure per l'affidamento del servizio di pulizia degli impianti sportivi

Atto	Tipologia	CIG	Durata	Importo (i.e.)	O.E. Affidatario	Note
Det. 91/2019	Convenzione		Anni 2019/2021	€ 40.500,00	Soc. sportive Ascospport e Ponterrese 2004	Rif. Del. Giunta Comunale n. 160/2015 e 222/2018
Det. 366/2021	Affidamento diretto	Z0232F5C88	Settembre 2021	€ 4.130,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 94/2021
Det. 399/2021	Affidamento diretto	Z783362850	Ottobre – dicembre 2021	€ 13.200,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 94/2021
Det. 528/2021	Affidamento diretto	Z8C34A6F67	Dal 1.1.2022 al 30.4.2022	€ 17.600,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 149/2021
Det. 146/2022	Affidamento diretto	ZA4363379F	Dal 1.5.2022 al 30.6.2022	€ 8.800,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 57/2022
Det. 301/2022	Affidamento diretto	Z2237AD08C	Dal 1.9.2022 al 31.10.2022	€ 4.400,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 145/2022
Det. 413/2022	Affidamento diretto	ZA03881584	Dal 1.11.2022 al 31.12.2022	€ 4.400,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 177/2022
Det. 11/2023	Affidamento diretto	Z4B39736FD	Dal 1.1.2023 al 31.1.2023	€ 2.200,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 227/2022
Det. 83/2023	Affidamento diretto	Z253A059F3	Dal 1.2.2023 al 30.6.2023	€ 8.250,00	Ita.Ca Onlus Soc Coop Sociale	Rif. Del. Giunta Comunale n. 16/2023

In relazione a tali procedure il Comune ha precisato che i "servizi di pulizia degli impianti sportivi (palestra e campi sportivi di calcio) posti nella frazione di Vigoreto [...], sono da sempre stati espletati nel tempo direttamente ed esclusivamente per tramite delle Associazioni sportive locali incaricate della gestione degli impianti stessi". Tuttavia, con la situazione emergenziale legata all'evento pandemico sono state interrotte le convenzioni con le associazioni sportive con "il trasferimento complessivo dei servizi di gestione degli impianti sportivi direttamente in capo alla Amministrazione comunale". Gli affidamenti posti in essere dal Comune, avrebbero quindi, secondo quanto ritenuto dalla stessa Amministrazione, "avuto di fatto carattere di ripetitività, in quanto eseguiti, inizialmente in concomitanza con il perdurare del contesto emergenziale e pandemico, successivamente nelle more di una possibile riattivazione della Gestione degli impianti da parte delle locali Associazioni sportive, conclusasi infine soltanto recentemente, nel corso dell'anno sportivo 2022/2023, attraverso la stipula di due apposite convenzioni con la Associazione La Piccola Atene Asd per la gestione dei campi di calcio e del 1 palazzetto dello sport". Si sarebbe, quindi, proceduto "in attuazione delle disposizioni della Giunta Comunale [...] con l'intento di perfezionare la situazione previgente addivenendo altresì ad un progetto di complessivo reinserimento lavorativo e sociale alla luce delle previsioni di cui all'art. 5 della legge 381/1991, rimandando consapevolmente nelle more del raggiungimento di tale maggiore obiettivo di garanzia sociale l'attuazione di una diversa procedura ad evidenza pubblica, che potesse invece rispondere alla esigenza di programmazione pluriennale considerato il carattere di ripetitività del servizio".



Procedure per l'affidamento dei servizi turistici

Atto	Tipologia	CIG	Durata	Importo (i.e.)	O.E. Affidatario	Note
Det. 465/2016	Concessione	6831598D00	Dal 1.1.2017 al 31.12.2019	€ 349.200,00	Soc. Coop. Culture	Rif. Del. Giunta Comunale n. 165/2016
Det. 492/2019	Concessione	6831598D00	Dal 31.12.2019 al 30.6.2020	€ 58.200,00	Soc. Coop. Culture	Rif. Del. Giunta Comunale n. 465/2016
Det. 146/2020	Affidamento diretto	ZA12D7B733	Dal 1.7.2020 al 31.10.2020	€ 38.990,00	Ass. Pro Loco di Sabbioneta	Rif. Del. Giunta Comunale n. 73/2020
Det. 292/2020	Affidamento diretto	Z832F049A5	Dal 1.11.2020 al 30.6.2021	€ 73.150,00	Ass. Pro Loco di Sabbioneta	Rif. Del. Giunta Comunale n. 136/2020
Det. 274/2021	Proroga tecnica	Z832F049A5	Dal 1.7.2021 al 31.12.2021	€ 55.280,00	Ass. Pro Loco di Sabbioneta	Rif. Del. Giunta Comunale n. 68/2021
Det. 526/2021	Affidamento diretto	904783801F	Dal 1.1.2022 al 30.4.2022	€ 44.900,00	Ass. Pro Loco di Sabbioneta	Rif. Del. Giunta Comunale n. 149/2021
Det. 147/2022	Affidamento diretto	Z0C3632F02	Dal 1.5.2022 al 30.6.2022	€ 29.900,00	Ass. Pro Loco di Sabbioneta	Rif. Del. Giunta Comunale n. 57/2022
Det. 233/2022	Affidamento diretto	Z7D3701F18	Dal 1.7.2022 al 30.9.2022	€ 44.900,00	Ass. Pro Loco di Sabbioneta	Rif. Del. Giunta Comunale n. 108/2022
Det. 371/2022	Affidamento diretto	9428412BB5	Dal 1.10.2022 al 31.12.2022	€ 44.900,00	Ass. Pro Loco di Sabbioneta	Rif. Del. Giunta Comunale n. 159/2022
Det. 3/2023	Concessione	957849581F	Dal 1.1.2023 al 30.4.2023	€ 138.900,00	Fondazione Sabbioneta Heritage	Rif. Del. Giunta Comunale n. 234/2022
Det. 179/2023	Proroga tecnica	957849581F	Dal 1.5.2023 al 30.6.2023		Fondazione Sabbioneta Heritage	Rif. Del. Giunta Comunale n. 85/2023

In merito a tali procedure la S.A. ha precisato che, *"Nel mese di novembre 2019 ai fini di garantire la idonea continuità di gestione dei servizi turistici e, ad attestazione della volontà di programmare un intervento gestionale di tipo pluriennale, era stato inizialmente previsto con [...] deliberazione della Giunta Comunale n.199/2019 l'indirizzo per l'espletamento di un procedimento di gara aperta poi successivamente solo abbozzato e non attuato a causa del rapido e veloce incedere della pandemia. L'indicazione politica della Amministrazione è stata quindi poi successivamente, fin dall'uscita dal contesto pandemico, individuata nella volontà di costituzione di una nuova Fondazione di Partecipazione, cui trasferire la gestione dell'intero patrimonio monumentale. Il progetto di grande ambizione politica e strategica ha previsto tempi non brevi di realizzazione, conseguenti alla attuazione dei singoli passaggi necessari e all'ottenimento delle necessarie autorizzazioni".* Tale percorso avrebbe determinato *"tempi incerti e non determinabili [...] che di fatto si sono estesi, fino al raggiungimento dell'obiettivo finale, al 30 giugno 2023"*.

Tale progetto avrebbe *"di fatto reso quasi del tutto impossibile prevederne tempi certi ed idonei, tali da poter dare seguito ad una adatta preliminare programmazione degli affidamenti"*.

Sostanzialmente, in relazione all'affidamento di tutti i servizi sopra richiamati, l'Amministrazione comunale ritiene che il proprio operato sia stato caratterizzato da un duplice aspetto: da un lato le incertezze derivanti dal periodo pandemico e, dall'altro, dalle scelte operate dall'organo politico circa la volontà di *"attuazione di nuovi modelli gestionali [...] nonché alla creazione di modelli virtuosi di gestione sociale dei servizi di pulizia degli immobili e degli spazi pubblici urbani, attraverso i sistemi della cooperazione e del reinserimento di soggetti fragili e svantaggiati"*.

Gli effetti conseguenti allo sviluppo della Pandemia, avrebbero quindi indotto l'Amministrazione ad agire non propriamente in maniera organica con l'adozione, a proprio dire, di *"sistemi flessibili che permettessero di programmare in base all'evolversi dei fatti e [...] dell'andamento dei costi in ambiti fortemente influenzati dalla straordinarietà di regole emergenziali, nei quali si correva il rischio di "consolidare" attività e conseguenti valori economici propri della contingenza"*.

Gli aspetti legati alla volontà politica di creare nuovi modelli gestionali avrebbero, invece, indotto l'Amministrazione ad adeguarsi alle tempistiche di approvazione/autorizzazione necessarie per definire i modelli individuati, che si sarebbero, però nei fatti, dilatate rispetto alle previsioni temporali originarie.

Inoltre, come evidenziato dalla S.A., *"Tutto ciò ha altresì determinato scelte di fatto vincolate prioritariamente verso un singolo operatore, da un lato per i servizi turistici, individuando un soggetto, la Associazione Pro Loco di Sabbioneta, socio fondatore della succitata Fondazione, dall'altro per i servizi di pulizia individuando diversi soggetti ognuno per ognuna delle fattispecie tecniche di riferimento (spazzamento strade, pulizia degli immobili, pulizia degli impianti sportivi)"*.

Diritto

Come già evidenziato, in sede di richiesta preliminare di informazioni, le soprarichiamate tipologie di servizi si caratterizzano per la necessità di dover garantire una copertura quantomeno annuale (se non pluriennale, per questioni di evidente convenienza) e, per tale motivo, necessitano di una programmazione accurata. A tal proposito occorre ricordare che l'art. 21 comma 1 del d. lgs. 50/2016, nella fattispecie applicabile, prevede che *"Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatici e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti"*.

Tale strumento che ha evidentemente finalità di pianificazione e di trasparenza circa l'operato dell'Amministrazione non deve intendersi come volto a *"programmazione formale e teorica"*, ma deve essere lo strumento che esplicitando le esigenze dell'Amministrazione, contribuisce a garantire il rispetto di quei principi comunitari fondamento degli appalti pubblici. Lo strumento programmatico, infatti, è rimesso alla libera formulazione dell'Amministrazione che lo redige e che ha il dovere di calibrarne i contenuti, in coerenza con gli aspetti di bilancio e con gli aspetti programmatici, ossia in coerenza dei bisogni derivanti dalle scelte, anche politiche che l'Amministrazione pone in essere. Tuttavia, risulta di tutta evidenza che all'indicazione politica devono conseguire scelte operative/attuative assunte dai funzionari dell'Amministrazione pienamente conformi alle relative norme di riferimento. A tali principi deve ispirarsi quindi l'attività programmatica di cui al richiamato art. 21 del Codice dei contratti di riferimento, che deve trovare concreto riscontro e coerenza nelle operazioni successivamente poste in essere, nel tempo, dall'Amministrazione per l'acquisizione dei servizi ivi previsti.

Invero, al riguardo si deve evidenziare che alcuni servizi previsti nel documento programmatico del Comune con durata pluriennale non hanno trovato concreto riscontro nell'attività in concreto svolta dai competenti Uffici amministrativi dell'Amministrazione. Ci si riferisce, per esempio, all'affidamento del servizio di refezione scolastica per cui l'Amministrazione ha previsto, nel D.U.P. 2022/2024, una programmazione triennale del medesimo nuovo contratto (dall'A.S. 2022/2023 all'A.S. 2024/2025), ma ha poi proceduto, in difformità a tale

previsione, con ulteriori tre diversi affidamenti diretti successivi (allo stesso O.E. originariamente affidatario) per l'espletamento del servizio nelle successive due annualità scolastiche. Peraltro, l'importo per il servizio triennale inserito nel documento programmatico richiamato risultava essere pari ad € 145.000,00 (per l'intero triennio), mentre l'importo complessivo degli affidamenti diretti per la copertura del solo biennio (ultimi tre della tabella sopra riportata relativa al servizio in questione) è risultata ammontare ad € 130.864,96. Tale evidenza pone perplessità sulla ponderatezza della programmazione effettuata.

L'evidenza poi, che i servizi turistici e di pulizia, superiori alla soglia di € 40.000,00 non risultano, di fatto, essere stati inseriti nella programmazione biennale degli acquisti di beni e servizi del Comune, non può essere rimessa banalmente *"a difficoltà di essere precisi e solerti come si vorrebbe"*, come sostenuto nella nota di riscontro all'Autorità, connotandosi la stessa, invece, come un'importante inosservanza degli adempimenti normativi in materia.

Parimenti non condivisibili risultano inoltre le posizioni espresse dall'Amministrazione in relazione all'utilizzo, di fatto generalizzato, dell'affidamento diretto quale strumento di maggiore flessibilità, risultando tali modalità di scelta del contraente, comunque, da impiegare sempre nel rispetto della norma e in presenza dei previsti presupposti.

Oltre a ciò, deve pure osservarsi che, l'art. 106 del d. lgs. 50/2016, prevede le possibilità di modifica per i contratti in corso di esecuzione, al ricorrere di determinate circostanze, tra cui quelle *"impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore"*, fornendo quindi il legittimo strumento per adattare, senza snaturarlo, il contratto in essere ad un'esigenza sopraggiunta (e imprevista).

Su tale questione, fermo quanto già detto, occorre evidenziare ulteriormente che, in relazione ai servizi di pulizia degli immobili di proprietà municipale e degli spazi pubblici, il ricorso all'affidamento diretto non pare essere una modalità introdotta a seguito dell'emergenza pandemica. Infatti, risulta evidente che tale procedura di affidamento era già stata adottata in precedenza alle problematiche emergenziali del 2020 (nel 2018 per il servizio di pulizia degli spazi pubblici e nel 2019 per il servizio di pulizia degli immobili di proprietà municipale). In relazione al quadro riepilogativo delle procedure di affidamento adottate dall'Amministrazione comunale, in termini più generali, occorre effettuare due ulteriori osservazioni.

In primo luogo, si deve evidenziare che l'art. 36 del d. lgs. 50/2016, di riferimento per la quasi totalità degli affidamenti sopra elencati, prevede, per i contratti di importo inferiore alle soglie comunitarie, oltre al rispetto degli ulteriori principi generali, anche il *"rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti"*. Tale principio, come chiarito dalle Linee guida n. 4 di questa Autorità, approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097/2016 e da ultimo aggiornate con delibera n. 636/2019, *"comporta, di norma, il divieto di invito a procedure dirette all'assegnazione di un appalto, nei confronti del contraente uscente"*. Nello stesso provvedimento, al punto 3.7, viene anche chiarito che *"il rispetto del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti fa sì che l'affidamento o il reinvio al contraente uscente abbiano carattere eccezionale e richiedano un onere motivazionale più stringente"*. Tale previsione è stata disattesa da codesta Amministrazione comunale, che con le decisioni assunte ha determinato, in difformità alle richiamate previsioni normative, la scelta verso un singolo operatore per ciascun distinto servizio affidato, senza adempiere al più stringente onere motivazionale indicato dall'Autorità e pur noto a codesta Amministrazione.

Emblematico in tal senso, appare il confronto tra la determinazione 228/2020, con cui è stato affidato direttamente il servizio di trasporto scolastico per l'A.S. 2020/2021 e la determinazione 318/2021, con cui è stato affidato il medesimo servizio per l'A.S. 2021/2022. Infatti, nel provvedimento del 2020 si rinviene, nelle

premesse dello stesso, il riferimento alle sopra richiamate Linee guida, al principio di rotazione ex art. 36 del Codice, e si ritiene *"in via eccezionale e limitatamente all'a.s. scolastico 2020/2021 [...] di procedere all'affidamento diretto al gestore uscente in quanto: già a conoscenza delle caratteristiche del servizio e in ragione dell'esecuzione a regola d'arte delle prestazioni finora eseguite; competitività del prezzo offerto, in quanto vengono mantenuti i costi dell'appalto precedente, salvo l'integrazione dovuta al rispetto delle prescrizioni in materia di emergenza sanitaria da Covid 19; [...]"*. Invece, nel successivo provvedimento del 2021, firmato dal medesimo Responsabile, si perde il riferimento alla normativa innanzi richiamata e ricordata nell'omologo citato provvedimento dell'anno precedente, pervenendosi, comunque, all'affidamento diretto al medesimo operatore economico, in assenza di ragionevoli motivazioni.

In aggiunta a quanto sin qui rilevato, si ravvisa un'ulteriore criticità nell'operato di codesta Amministrazione comunale anche in relazione alla proroga di taluni contratti. Occorre, infatti, ricordare che nel nostro ordinamento è vigente il divieto di proroga e di rinnovo dei contratti pubblici, sancito dall'art. 23 della Legge 18 aprile 2005 n. 62. La proroga ed il rinnovo si traducono, infatti, in una fattispecie di affidamento senza gara, con violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'art. 30 del d. lgs. 50/2016. L'Autorità e la giurisprudenza amministrativa hanno evidenziato come in materia di proroga dei contratti pubblici di appalto, come per il rinnovo, non vi sia alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti, in quanto vige il principio inderogabile, fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara pubblica (*ex multis* Delibere A.N.AC. n. 304 del 1.4.2020; n. 576 e 591 del 28.7.2021). A fronte del richiamato principio generale del divieto di proroga, vi è la residuale facoltà di ricorrere all'opzione di proroga cd. tecnica, codificata dall'art. 106 comma 11 del d. lgs. 50/2016. Tale istituto regola – in via eccezionale e temporanea – la possibilità di consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara, che come più volte ribadito dall'Autorità, deve risultare in corso ancor prima della formalizzazione dell'eventuale proroga. Invece, nel caso di specie, con riferimento alle proroghe concesse per i servizi turistici (determinazioni nn. 274/2021 e 179/2023) e per i servizi di pulizia (determinazioni nn. 33/2020 e 160/2023), si osserva che non risultavano *medio-tempore* avviate procedure di gara per il riaffidamento dei medesimi servizi, e, conseguentemente, non vi erano i presupposti legittimanti il ricorso all'istituto della proroga tecnica.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, tenuto conto della natura delle questioni venute in rilievo nella trattazione e dei relativi profili di anomalia/irregolarità, si ritiene che gli elementi di conoscenza acquisiti siano nel loro complesso idonei a consentire di concludere il procedimento con una nota di definizione della trattazione ex art. 21 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018.

Per quanto sopra considerato, si ritiene che l'operato di codesta Stazione Appaltante non sia risultato conforme alla normativa di settore in quanto complessivamente in contrasto con i principi generali e le specifiche disposizioni normative di cui agli artt. 21, 30 e 36 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Si invita, pertanto, Codesto Ente locale a voler tener conto, per il futuro, di quanto in precedenza espresso in vista di una più puntuale e corretta applicazione delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 50 del 2016 (oggi d. lgs. 36/2023), ciò al fine anche di evitare il reiterarsi delle rilevate anomalie, nonché il possibile configurarsi di ipotesi di danno erariale con l'emergere di conseguenti responsabilità patrimoniali di natura personale

discendenti dal mancato ricorso alle procedure ordinarie di affidamento per l'acquisizione delle prestazioni *de quibus*.

Ciò stante, si invitano le SS.LL. nell'ambito delle rispettive competenze all'assunzione delle più opportune iniziative al fine di assicurare la piena conformazione da parte dell'Ente locale ai principi ed alle regole di diritto sovraesposti.

*Il Dirigente dell'Ufficio
Vigilanza Servizi e Forniture*

SD

Alessandro Pierdominici