

Presidente

Al Comune di Trento
 alla c.a. Segretario generale e RPCT
 alla c.a. del Dirigente del Servizio
 Appalti e Partenariati
 Responsabile dell'Anagrafe Unica
 delle Stazioni Appaltanti
protocollo@pec.comune.trento.it

Fasc. Anac n 4869/2022

Oggetto

Direttiva Programmatica sull'attività di vigilanza dell'ANAC per l'anno 2022 - Attività di vigilanza nell'Area dei contratti pubblici ex art. 213, comma 3 del d.lgs. 50/2016.-Riconoscere attività negoziale Comuni medi riferita al triennio 2020-2022 – S.A. Comune di Trento - [Nota di definizione ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici](#)

In attuazione della Direttiva Programmatica sull'attività di vigilanza per l'anno 2022, ANAC ha effettuato una attività di vigilanza d'ufficio, ai sensi dell'art. 213, comma 3 del d.lgs. 50/2016, ponendo in essere, anche tramite ricerca sulla Banca dati ANAC, una indagine ad ampio raggio sull'attività contrattuale e negoziale svolta dai Comuni medi italiani risultanti dalla classifica ISTAT.

In particolare, ANAC ha individuato, su tutto il territorio nazionale e suddivisi per Regione, 105 Comuni medi ed ha estratto dalla BDNCP dati, relativi ai predetti Comuni medi, riguardanti gli appalti di lavori affidati con procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando e di affidamenti diretti per gli anni 2020, 2021 e 2022.

ANAC pertanto selezionava per aree geografiche (Nord Est, Nord Ovest, Centro, Sud, Isole) dieci Stazioni appaltanti, tra cui il Comune di Trento, che, nel triennio di riferimento, avevano i maggiori importi cumulativi delle procedure effettuate, scegliendo il primo Comune avente gli importi più elevati per ognuna di esse. Pertanto, nell'ambito della suddetta attività di vigilanza d'ufficio, con nota informativa inviata a codesta Stazione appaltante prot. ANAC n. 91366 dell'8.11.2022, oltre che agli altri Comuni selezionati oggetto di vigilanza, è stata chiesta una relazione esplicativa delle modalità e criteri seguiti negli affidamenti dei lavori espletati nel periodo di riferimento, ed in particolare in relazione ad affidamenti diretti e procedure negoziate sottosoglia, con i relativi importi e percentuali di incidenza delle due procedure di affidamento.

Si chiedeva inoltre di esplicitare le modalità finalizzate a garantire il rispetto del principio di rotazione e concorrenza nelle procedure negoziate e/o negli affidamenti diretti esperiti.

Per completezza, si chiedeva di accompagnare la relazione con una tabella excel organizzata per anno, extrapolata dalla BDNCP, da compilare con riguardo ai dati mancanti, di tutti gli affidamenti diretti e procedure negoziate sotto soglia di lavori effettuati nel triennio di riferimento (2020/2022), indicando il nominativo dei soggetti aggiudicatari/affidatari con specificazione, nel caso di procedura negoziata, di tutti

gli operatori economici invitati, CIG, modalità di affidamento, oggetto dell'intervento, importo di contratto, importo effettivamente liquidato ed il totale, per ciascuno dei tre anni, degli importi affidati al singolo operatore.

La predetta tabella excel, allegata alla nota di richiesta di informazioni, al fine di non aggravare il procedimento ed evitare una richiesta massiva di dati, riportava soltanto dati relativi ad appalti aventi valore superiore ai 25.000 euro, mentre la richiesta relazione sull'attività negoziale complessivamente svolta dagli enti ha riguardato tutti gli affidamenti a prescindere dall'importo. L'indagine di vigilanza, pertanto, si è estesa anche agli appalti aventi valore inferiore ai 25.000 euro.

Con nota assunta al protocollo ANAC n. 97293 del 23.11.2022, il Comune di Trento riscontrava la richiesta di informazioni, chiedendo una proroga del termine assegnato per l'adempimento, proroga che veniva concessa con nota prot. ANAC n.103480 del 9.12.2022.

Con nota acquisita al protocollo dell'Autorità n. 7882 del 30.1.2023, il Comune infine forniva il riscontro richiesto.

In merito all'attività contrattuale complessivamente svolta dall'ente, il Comune rappresentava che nel triennio 2020 -2022 l'importo totale dei lavori posto a base di gara era pari a euro 47.408.105,08 di cui euro 18.081.070,25 nel 2020, euro 20.894.290,39 nel 2021 ed euro 8.477.744,44 nel 2022; la percentuale annua tra gli affidamenti diretti e le procedure negoziate senza bando era così ripartita:

2020: n. 12 affidamenti diretti pari al 9,92% e n. 121 procedure negoziate senza bando pari al 90,08%

2021: n. 15 affidamenti diretti pari a 12,82% e n. 117 procedure negoziate senza bando pari al 87,18%

2022: n. 6 affidamenti diretti pari al 12,24% e n. 49 procedure negoziate senza bando pari al 87,76%.

Chiarisce inoltre che nel triennio oggetto di vigilanza è stato fatto ricorso per il sottosoglia esclusivamente all'affidamento diretto ed alla procedura negoziata, fatta salva una unica procedura aperta nell'anno 2020 per euro 2.522.240,52.

Chiarisce infine che nella Provincia Autonoma di Trento vige un quadro normativo specifico per le procedure sottosoglia, in virtù del fatto che lo Statuto di autonomia attribuisce alla P.A.T. competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici.

Per una migliore comprensione dell'operato del Comune di Trento, occorre partire dal quadro normativo locale di riferimento vigente nella Provincia Autonoma di Trento.

Innanzitutto, per quanto possa occorrere, l'art. 11 della l.p. Trento 12 febbraio 2019 n. 1 recante *"Semplificazione delle procedure di affidamento dei lavori pubblici"* stabiliva che *"Fino al 31 dicembre 2019, oltre alle procedure già previste dall'ordinamento provinciale, le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare i contratti di lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro mediante affidamento diretto previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici. Le modalità di affidamento possono essere eventualmente specificate con regolamento di attuazione"*.

Detto articolo veniva successivamente modificato dall'art. 5, comma 1, della l.p. 11 giugno 2019, n. 2, in vigore dal 26 giugno 2019, che disponeva che *"oltre alle procedure già previste dall'ordinamento provinciale, le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare i contratti di lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro ed inferiore a 200.000 euro mediante procedura negoziata previa consultazione di tre operatori economici, se esistenti"*.

Successivamente, la normativa emanata in periodo emergenziale, in vigore dal 24 marzo 2020, l'art. 3, comma 01 della l.p. Trento del 23 marzo 2020 n. 2, come modificato dalla l.p. n. 6.8.2020 n. 8, in vigore dal 7 agosto 2020 e fino al 30 giugno 2023 ha stabilito che *"Le amministrazioni aggiudicatrici possono procedere all'affidamento diretto di lavori, servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura,*

fino alla soglia prevista, per tale tipologia di affidamento, dall'articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 76 del 2020 convertito con modifiche con legge 11.09.2020 n. 120”.

Detto articolo 1, comma 2, lett. a) del DL 16 luglio 2020 n. 76 prescrive che “2 . Fermo restando quanto previsto dagli articoli 37 e 38 e salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie, le stazioni appaltanti procedono all'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35, secondo le seguenti modalità:

a) per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta.....”.

Il richiamo all'art. 1, comma 2, lett. a) del DL 16 luglio 2020 n. 76 fa sì che l'art. 3 comma 01 della l.p. Trento citata abbia consentito, a partire dal 7 agosto 2020 e fino al 30 giugno 2023, l'affidamento diretto dei lavori fino alla soglia di euro 150.000, previa consultazione di tre operatori economici.

L'art. 3 comma 1 della l.p. Trento del 23 marzo 2020 n. 2 stabiliva che “*1. Per accelerare la realizzazione delle opere pubbliche, al fine di fronteggiare la crisi economica dovuta alla situazione di emergenza sanitaria in atto, le amministrazioni aggiudicatrici previste dall'articolo 5, comma 1, della legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016 possono sempre procedere all'appalto di lavori con procedura negoziata senza la previa pubblicazione di un bando di gara, ai sensi dell'articolo 33 della legge provinciale sui lavori pubblici 1993, per lavori di importo non superiore alla soglia di rilevanza europea, anche avvalendosi dell'Agenzia provinciale per gli appalti e contratti.*

2. Nella procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi del comma 1, il responsabile del procedimento seleziona, ove esistenti, almeno dieci operatori economici per lavori di importo inferiore a un milione di euro o di almeno quindici operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie europee.

2-bis. Le amministrazioni aggiudicatrici danno evidenza dell'avvio delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, tramite pubblicazione di un avviso nei rispettivi siti internet istituzionali”.

Fino al 6 agosto 2020, il comma 4 dell'art. 3 stabiliva che “*se l'importo stimato, per singolo contratto, non è superiore a 150.000 euro gli inviti inviati ai sensi dell'articolo 52, comma 9, della legge provinciale sui lavori pubblici 1993 sono rivolti ad almeno cinque imprese ritenute idonee”.*

Il comma 6 bis dell'art. 3, aggiunto dall'art. 2 comma 4 della l.p. 30 novembre 2020 n. 13 entrata in vigore il 1 dicembre 2020, stabilisce che “*l'affidamento e l'esecuzione di lavori servizi e forniture di importo inferiore alle soglie europee avvengono nel rispetto dei principi generali per l'aggiudicazione dei contratti pubblici del principio di rotazione, dei criteri in materia ambientale e delle disposizioni in materia di conflitti di interesse”.*

In merito al principio di rotazione prima del 2020, già il Decreto del Presidente della Provincia 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg rubricato “*Modalità di selezione degli operatori economici nelle procedure ristrette e negoziate senza bando e nei cottimi*” all'art. 54, primo e secondo comma, prevedeva che:

1. Nelle procedure ristrette il dirigente del servizio competente per l'espletamento della procedura di gara, con proprio provvedimento motivato, invita a presentare offerta le imprese che risultano in possesso dei requisiti previsti dal bando di gara.

2. Ai fini della selezione delle imprese da invitare a procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara di cui all'articolo 33 della legge, l'amministrazione aggiudicatrice utilizza gli strumenti elettronici o gli elenchi, ove previsti dalla normativa provinciale in materia.”.

Il successivo comma 5 bis dell'articolo 54 citato prescrive che “*Nelle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara e nei cottimi:*

- a) non possono essere invitati gli operatori economici risultati affidatari dell'affidamento immediatamente precedente per la medesima categoria di opere e per la medesima fascia di importo, come individuata dal comma 5 ter;
- b) non possono essere invitati gli operatori economici, diversi dall'affidatario, invitati all'affidamento immediatamente precedente per la medesima categoria di opere e per la medesima fascia di importo, come individuata dal comma 5 ter, in una percentuale pari al 30 per cento, estratti a sorte con strumenti automatici, se disponibili;
- c) nel caso di affidamento diretto, l'affidamento non può avvenire nei confronti dell'aggiudicatario dell'affidamento immediatamente precedente per la medesima categoria di opere, quando l'affidamento immediatamente precedente rientra nella medesima fascia di importo, come individuata dal comma 5 ter, o è di importo non inferiore a 1 milione di euro".

Il successivo art. 54, comma 5 ter del medesimo Decreto del Presidente della Provincia individuava le relative fasce di importo (da 0 a 50.000, da 50.000 a 150.000, da 150.000 a 500.000, da 500.000 a 1.000.000, da 1.000.000 da 2.000.000) ed aggiungeva che "Le disposizioni del comma 5 bis possono essere disattese con specifica motivazione dall'amministrazione aggiudicatrice, alternativamente:

- a) quando il mercato presenta un numero ridotto di potenziali concorrenti;
- b) in considerazione del livello di qualità del precedente rapporto contrattuale".

Successivamente, anche l'articolo 19 ter della Legge provinciale n. 2/2016 confermava il principio di rotazione stabilendo che "La selezione degli operatori economici per gli affidamenti dei contratti di importo inferiore alle soglie europee avviene favorendo la rotazione tra gli stessi, in modo da perseguire l'obiettivo della possibilità per tutti gli operatori di partecipare alle procedure".

In attuazione degli artt. 4 e 19 ter della legge provinciale 9 marzo 2016 n. 2, la Provincia di Trento adottava linee guida per l'uniforme applicazione del principio di rotazione applicabili a tutte le stazioni appaltanti della provincia, e dunque anche al Comune di Trento, ed il cui rispetto costituiva condizione per il finanziamento degli interventi e delle prestazioni oggetto di affidamento, che stabilivano che : "Il principio di rotazione si applica alle procedure di affidamento di contratti pubblici in cui l'amministrazione operi una selezione degli operatori economici da invitare.

Al contrario, tale principio non si applica nel caso di ricorso a procedure ordinarie o aperte al mercato che non comportano limitazioni in ordine al numero di operatori economici da individuare. In tal senso, a mero titolo esemplificativo, si possono considerare procedure "aperte al mercato" e pertanto non soggette all'applicazione del principio di rotazione, le procedure in cui sia stato pubblicato un preventivo avviso e l'amministrazione inviti tutti gli operatori economici che si sono proposti per eseguire la prestazione, nonché le richieste di offerta (RDO) effettuate sul mercato elettronico, purché rivolte a tutti gli operatori economici iscritti al bando di abilitazione relativo alla categoria merceologica prescelta.

Il principio di rotazione trova invece applicazione nell'ipotesi in cui, a seguito della pubblicazione dell'avviso di manifestazione di interesse e delle richieste di partecipazione presentate dagli operatori economici, l'amministrazione operi una restrizione della platea dei concorrenti.

Il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti non trova applicazione nel caso in cui vi sia stata una interruzione di almeno due anni tra la conclusione del contratto immediatamente precedente e l'indizione della nuova procedura di affidamento, con riferimento alla stessa fascia di importo e categoria merceologica o tipologia di servizi....".

Infine, l'art. 19 della l.p. 2/2016 e l'art. 5 della l. p. 2/2020 stabilivano che per selezionare le imprese da invitare nel caso di procedure negoziate di lavori e incarichi tecnici, ivi compresi i cotti fiduciari, nonché

nel caso di affidamenti diretti, avrebbe dovuto essere utilizzato dalle stazioni appaltanti un apposito elenco telematico.

Ricostruito così il quadro normativo, locale e nazionale, emerge di tutta evidenza che il Comune di Trento si è avvalso per l'affidamento dei lavori sottosoglia in maggior misura della procedura negoziata senza bando, che si è attestata nei tre anni presi in considerazione dal 87% al 90% circa.

Un ricorso così rilevante alla procedura negoziata senza bando, unitamente agli affidamenti diretti, a fronte di una sola procedura aperta nell'arco di tre anni, potrebbe costituire l'indice sintomatico di una mancata programmazione dei lavori e di una possibile elusione del divieto di frazionamento artificioso.

Si è quindi proceduto a verificare il rispetto del principio della programmazione nelle attività di manutenzione , visto che dalla lettura della documentazione inviata dalla Stazione appaltante o presente nel sito istituzionale del Comune di Trento, oltre alle verifiche effettuate tramite la BDNCP sarebbe emersa, nel triennio di riferimento, una presunta mancata programmazione delle attività di manutenzione (viabilità, marciapiedi, barriere architettoniche riferibili sostanzialmente alla categoria OG3), in contrasto con l'art. 21 del d.lgs. 50/2016 e dell'art. 6 della l. p n. 26 del 1993.

È stato accertato che il Comune ha estremamente parcellizzato tutte le attività negoziali ed in particolare gli appalti di lavori di manutenzione in microaffidamenti di breve durata e di modesto importo, affidando detti lavori tramite procedure negoziate senza bando o affidamenti diretti a singoli soggetti anche per importi inferiori ad euro 40.000.

Si evidenzia sul punto che la percentuale di procedure semplificate (negoziate e affidamenti diretti) è assai significativa, sia in termini numerici che in termini di spesa complessiva, considerato che nel triennio di riferimento 2020 -2022 sono state effettuate un totale di n. 1204 procedure di cui n. 396 procedure negoziate senza bando per importi che vanno da euro 1.050,00 fino a euro 1.507.641,59 - di cui 57 in OG3 - e 479 affidamenti diretti da euro 1.001,46 fino a euro 200.000 ed una sola procedura aperta per un importo di euro 2.522.240,52.

Con adeguata programmazione, invece, il Comune avrebbe potuto porre in essere una o più procedure ad evidenza pubblica (negoziata con bando o aperta) anche pluriennali, suddividendole se opportuno in lotti al fine di consentire la partecipazione di piccole e medie imprese, per ambiti omogenei (ad es. manutenzione strade, manutenzione marciapiedi, opere di rimozione delle barriere architettoniche) 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.

Considerata l'estrema parcellizzazione delle attività negoziali, si è quindi proceduto a verificare il rispetto del divieto del frazionamento artificioso degli appalti, visto che dalla lettura della documentazione inviata dalla Stazione appaltante e dall'utilizzo della BDNCP ne emergerebbe l'elusione.

Volendo fare qualche esempio, innanzitutto per importi al di sotto dei 25.000 euro, risulterebbe che il Comune abbia affidato i lavori di manutenzione relativi alla Torre civica attraverso plurimi affidamenti diretti - tre disposti a distanza di circa 10/20 gg, l'uno dall'altro (in ordine cronologico: "Ripristino intonaci deteriorati e pericolanti presso l'orologio della torre civica - piazza duomo a Trento euro 1.980 del 10.8.2021 CIG Z4632BD829"; "Opera 655921 - richiesta offerta per "Torre civica di Trento" esecuzione di carotaggi fundo Turris euro 10.000 del 20.8.2021 CIG Z1132CCBBD"; "Opera 655921 - "torre civica di trento" esecuzione di carotaggi fundo Turris euro 9.650 del 14.9.2021 CIG Z0E3306E60) - e di una procedura negoziata senza bando ovvero "Opera 655921: Torre civica di Trento - verifica e restauro quadranti orologio e pavimentazione in pietra euro 23.851 del 2.12.2021 CIG ZCC3439EC0 " di pochi mesi successiva ai primi tre affidamenti.

Pertanto, tra agosto e dicembre 2021 il Comune ha affidato quattro appalti di manutenzione della Torre civica per un totale di euro **45.481**.

Laddove il Comune di Trento avesse considerato unitariamente i lavori di manutenzione alla Torre civica, avendo superato la soglia dei 40.000 euro, avrebbe dovuto preventivamente consultare almeno tre operatori economici.

Ulteriore frazionamento appare emergere anche in riferimento agli interventi di manutenzione stradale ordinaria e straordinaria oggetto di numerose perizie di stima del Servizio Gestione Parchi e Strade del Comune di Trento; quest'ultimo adottava nel triennio di riferimento numerose determinazioni aventi ad oggetto l'approvazione delle perizie di spesa per categorie di lavori omogenee relative alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade e marciapiedi.

In particolare:

Viabilità (OG3)

Anno 2020

- con la determinazione n. **19 del 28 gennaio 2020** veniva approvata la perizia per un importo di euro 345.000,00 per interventi di viabilità, asfaltatura e manutenzione straordinaria;
- con la determinazione n. **21 del 30 gennaio 2020** veniva approvata la perizia per un importo di euro 350.640,63 per noleggio mezzi d'opera e prestazioni di terzi per la manutenzione ordinaria di strade ed aree comunali;
- con la determinazione n. **27 del 14 febbraio 2020** veniva approvata la perizia per un importo di euro 460.000,00 per interventi di manutenzione straordinaria per la viabilità (PIETRA)
- con la determinazione n. **90 del 23 luglio 2020** veniva approvata la perizia per un importo di euro 400.000,00 per sistemazione a tratti delle pavimentazioni in asfalto;
- con la determinazione n. **94 del 27 luglio 2020** veniva approvata la perizia per un importo di euro 300.000,00 per sistemazione aree stradali pedonali e ciclabili in conglomerato bituminoso e pietra.

Manutenzione straordinaria

- con la determinazione n. **106 del 24 agosto 2020** veniva approvata la perizia per un importo di euro 250.000,00 per interventi per la viabilità, di asfaltatura. Manutenzione straordinaria.
- con la determinazione n. **143 del 23 dicembre 2020** veniva approvata la perizia per un importo di euro 254.700,00 per noleggio mezzi d'opera e prestazioni di terzi per la manutenzione ordinaria di strade ed aree comunali, città e sobborghi.

Anno 2021

- con la determinazione n. **14 del 10 febbraio 2021** veniva approvata la perizia per un importo di euro 600.000,00 per interventi di viabilità, asfaltatura. Manutenzione straordinaria
- con la determinazione n. **15 del 9 marzo 2021** veniva approvata la perizia per un importo di euro 680.000,00 per interventi di manutenzione straordinaria per la viabilità.
- con la determinazione n. **84 del 26 luglio 2021** veniva approvata la perizia per un importo di euro 1.000.000,00 per interventi per la viabilità. Interventi di asfaltatura. Manutenzione straordinaria.
- con la determinazione n. **92 del 23 agosto 2021** veniva approvata la perizia per un importo di euro 150.000,00 per interventi per la viabilità. Interventi di manutenzione straordinaria. Sistemazioni pavimentazioni in pietra.

Anno 2022

- con la determinazione n. **17 del 31 gennaio 2022** veniva approvata la perizia per un importo di euro 765.000,00 per interventi di viabilità, di asfaltatura. Manutenzione straordinaria

- con la determinazione n. **28 dell'1 marzo 2022** veniva approvata la perizia per un importo di euro 685.000,00 per interventi di viabilità Interventi di manutenzione straordinaria
- con la determinazione n. **58 del 13 giugno 2022** veniva approvata la perizia per un importo di euro 219.600,00 per noleggio mezzi d'opera e prestazioni di terzi per la manutenzione ordinaria di strade ed aree comunali città e sobborghi

Marciapiedi e barriere architettoniche (OG3)

Anno 2020

- con la determinazione n. **33 del 26 febbraio 2020** veniva approvata la perizia per un importo di euro 240.000,00 per interventi di sistemazione di n. 2 marciapiedi città e sobborghi. Manutenzione straordinaria
- con la determinazione n. **58 del 20 aprile 2020** veniva approvata la perizia per un importo di euro 441.231,66 per realizzazione marciapiede sopramonte lungo la S.P.85
- con la determinazione n. **61 del 8 maggio 2020** veniva approvata la perizia per un importo di euro 210.000,00 per n. 2 interventi di sbarrieramento dei marciapiedi sulla città e sobborghi. Manutenzione straordinaria.

Anno 2021

- con la determinazione n. **22 del 19 febbraio 2021** veniva approvata la perizia per un importo di euro 240.000,00 per interventi di sistemazione di n. 2 marciapiedi città e sobborghi. Interventi di manutenzione straordinaria
- con la determinazione n. **34 del 9 marzo 2021** veniva approvata la perizia per un importo di euro 210.000,00 per interventi di eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali nel territorio comunale
- con la determinazione n. **86 del 30 luglio 2021** veniva approvata la perizia per un importo di euro 288.000,00 per n. 2 interventi di eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali nel territorio comunale. Manutenzione straordinaria.

Anno 2022

- con la determinazione n. **26 del 17 febbraio 2022** veniva approvata la perizia per un importo di euro 240.000,00 per interventi di sistemazione di n. 2 marciapiedi città e sobborghi. Manutenzione straordinaria
- con la determinazione n. **31 del 7 marzo 2021** veniva approvata la perizia per un importo di euro 150.000,00 per interventi di eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali nel territorio comunale. Manutenzione straordinaria.

Aggiungasi che nell'anno 2021 per i lavori di **Segnaletica stradale orizzontale (OS10)**, il Comune di Trento approvava due perizie di spesa.

- con la determinazione n. **44 del 26 marzo 2021 approvava** la perizia per un importo di euro 296.880,59 per realizzazione segnaletica stradale orizzontale con vernice spartitraffico rifrangente – esercizio opzione 2021
- con la determinazione n. **137 del 15 dicembre 2021** approvava la perizia per un importo di euro 310.000,00 per realizzazione segnaletica stradale orizzontale con vernice spartitraffico rifrangente – anno 2022.

Trattandosi di perizie di stima aventi ad oggetto per lo più lavorazioni omogenee OG3 (manutenzione delle strade, manutenzione marciapiedi, eliminazione barriere architettoniche, ...), appare evidente una mancata programmazione dei lavori; il Comune di Trento infatti avrebbe potuto programmare le proprie spese accorpando, a titolo esemplificativo, le perizie su base annua o triennale con conseguente maggior rilevanza economica, garantendo meglio l'interesse pubblico alla trasparenza ed alla concorrenza attraverso un ampliamento della platea degli invitati alle procedure per gli affidamenti.

In aggiunta alla evidente frammentazione delle perizie di spesa che denota una possibile carenza di programmazione, si osserva che a valle di ognuna di dette determinazioni, già di per sé accorpabili, il Comune di Trento frazionava ulteriormente i propri interventi, suddividendo l'unico importo previsto in perizia tra numerose procedure di affidamento (negoziate senza bando e dirette) di minore importo.

Questo in quanto la maggior parte di queste determinazioni, pur approvando un'unica spesa, rilevano che la perizia *"prevede una pluralità indistinta di interventi collocati in cantieri diversi e non identificati nel dettaglio per cui la valutazione delle modalità di affidamento dei lavori è rinviata al momento di definizione nel dettaglio di ogni singolo intervento"*

Ritenuto quindi per assicurare la rapida esecuzione degli interventi anche in contemporanea su più aree di individuare ove possibile ambiti omogenei del territorio comunale e di coerenza con le misure di semplificazione da ultimo introdotte consentendo un adeguato bilanciamento tra la garanzia di tutela della concorrenza nel rispetto delle norme in materia e i principi di economicità ed efficacia procedimentale, snellezza e proporzionalità dell'attività amministrativa".

Pertanto, per ognuna di tali determinazioni di approvazione della spesa, il Comune di Trento suddivideva, secondo ipotetiche motivazioni, non note a questa Autorità, l'importo complessivo indicato nella perizia di spesa per categorie di lavori omogenee in più affidamenti, ed effettuava numerose procedure negoziate senza bando (o affidamenti diretti) immotivatamente ed artificiosamente frazionando gli importi totali indicati nella determina.

A titolo esemplificativo, si osserva che:

- nell'anno 2020, a fronte della Determinazione n. 27 del 14.2.2020 avente ad oggetto: I.p. 10.09.1993 n. 26 e s.m. I.p. 9.03.2016 n. 2 *interventi di manutenzione straordinaria per la viabilità. Approvazione perizia di spesa. Importo euro 460.000,00*, per lavori in OG 3, non risulta nessun affidamento di tale importo.

Invece il Comune ha effettuato sei affidamenti:

- (110) "lavori di sistemazioni pavimentazioni in pietra nel centro storico" importo a base di gara euro 99.999,96 CIG 8237921377 del 4.5.2020 (n. 5 invitati).

- (132) "lavori di rifacimento muri sul territorio comunale" importo a base di gara euro 79.999,97 CIG 8258176E68 del 4.5.2020 (n. 5 invitati) CUP n. D67H20000070004

- (214) "lavori di rifacimento del ponticello in legno e acciaio lungo la strada per la malga mezzavia - monte bondone p.f. 3529 c.c. sopramonte" importo a base di gara euro 39.965,25 CIG 8414515571 del 26.8.2020 (n. 3 invitati)

- (229) "interventi sistemazione asfaltatura tratti strade comunali" importo a base di gara Euro 39.919,89 CIG 8527335374 del 23.11.2020 (n. 4 invitati)

- (301) "interventi di riparazione delle barriere stradali lungo la viabilità del comune di trento " importo a base di gara euro 29.997,48 CIG 8286814F3B invito al confronto concorrenziale del 5.5.2020 (n. 5 invitati)

Importo totale dei sei affidamenti euro 289.882,55.

- nell'anno 2021, a fronte della Determinazione n. 84 del 26.7.2021, avente ad oggetto: I.p. 10.09.1993 n. 26 e s.m. I.p. 9.03.2016 *Interventi per la viabilità . Interventi asfaltatura. Manutenzione straordinaria per la viabilità. Approvazione perizia di spesa. Importo euro 1.000.000*, per lavori in OG 3, non risulta nessun affidamento di tale importo.

Invece il Comune ha effettuato i seguenti cinque affidamenti (di cui i primi tre nello stesso giorno):

- (32) "interventi di asfaltatura delle vie cittadine" importo a base di gara euro 290.000,000 CIG 886898993f del 16.8.2021 (n. 5 invitati)

- (33) "interventi di asfaltatura delle vie dei sobborghi di trento " importo a base di gara euro 290.000,000 CIG 887030573F del 16.8.2021 (n. 5 invitati)

- (45) "interventi di asfaltatura a tratti sul territorio comunale" importo a base di gara euro **239.672,13** CIG 8870312D04 del 16.8.2021 (n. 5 invitati)
- (79) "lavori di asfaltatura e sistemazione delle pavimentazioni delle ciclabili comunali" importo a base di gara euro **144.514,5** CIG 89020224F2 del 15.9.2021 (n. 3 invitati)
- (113) "ripristini a tratti delle pavimentazioni in conglomerato bituminoso del territorio comunale" importo a base di gara euro **99.043,13** CIG 8710688F1F del 20.4.2021 (n. 5 invitati).

Importo totale dei cinque affidamenti euro 1.063.229,76.

- nell'anno 2022, a fronte della Determinazione n.17 del 31.1.2022 avente ad oggetto: *I.p. 10.09.1993 n. 26 e s.m. I.p. 9.03.2016 Interventi per la viabilità. Interventi asfaltatura. Manutenzione straordinaria per la viabilità. Approvazione perizia di spesa. Importo euro 765.000,00*", per lavori in OG 3, non risulta nessun affidamento di tale importo.

Invece il Comune ha effettuato i **seguenti tre affidamenti**:

- (38) "lavori di sistemazione delle pavimentazioni in conglomerato bituminoso della citta' di trento" importo a base di gara euro **260.295,42** CIG 9098319A59 del 25.2.2022 (5 invitati)
- (39) "lavori di sistemazione delle pavimentazioni in conglomerato bituminoso nei sobborghi del Comune di Trento" importo a base di gara euro **260.295,42** CIG 91055200D0 del 25.2.2022 (5 invitati)
- (92) "lavori di rifacimento a tratti delle pavimentazioni in conglomerato bituminoso del territorio comunale - anno 2022" importo a base di gara euro **121.622,12** CIG 9194016604 del 3.5.2022 (5 invitati).

Importo totale dei tre affidamenti euro 642.252,96.

Il Comune di Trento avendo approvato, per la maggior parte, perizie di stima senza una precisa indicazione degli interventi 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 secondo cui "*Il valore stimato dell'appalto è quantificato al momento dell'invio dell'avviso di indizione di gara o del bando di gara o, nei casi in cui non sia prevista un'indizione di gara, al momento in cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore avvia la procedura di affidamento del contratto*".

Una stima analitica del costo dei lavori e dei tempi di svolgimento è utile sia per la determinazione degli oneri per la sicurezza sia come parametro di confronto per una corretta verifica di congruità sia infine per quantificare il valore complessivo dell'appalto che è dato dalla somma dei singoli lotti.

Una preventiva più corretta stima del valore dei lavori avrebbe potuto consentire la partecipazione ad un numero di operatori più ampio, in ossequio al principio della trasparenza e concorrenza degli affidamenti. A tale riguardo si osserva che, essendo le predette procedure negoziate senza bando molto numerose, pur avendo ad oggetto lavori omogenei e rientranti nella medesima fascia di costo, alcune adottate nella medesima giornata, ciò potrebbe far pensare ad un frazionamento artificioso dell'importo posto a base di gara al fine di far rientrare gli interventi nelle soglie più basse previste dalla norma, al fine di limitare il numero dei soggetti da invitare alla procedura semplificata (affidamento diretto/negoziata senza bando), con conseguente compromissione del principio della massima apertura al mercato e del principio di economicità.

Si tenga infatti presente che in molti casi gli affidamenti operati nell'ambito dei settori presi in considerazione, se complessivamente considerati, anche esaminando il solo anno 2020, avrebbero potuto superare alcune delle soglie previste per la procedura negoziata senza bando in relazione al numero degli operatori economici da invitare (invito ad almeno 3 operatori se inferiore a 200.000 euro (l'art. 11 della l. p. Trento 12 febbraio 2019 n. 1 in vigore dal 26 giugno 2019) ovvero invito ad almeno 5 operatori fino a euro 350.000, invito ad almeno 10 operatori fino a euro 1.000.000, con invito ad almeno 15 operatori fino alla

soglia comunitaria (DL 76/2020) potendosi pertanto prospettare quindi la violazione del divieto di artificioso frazionamento degli appalti di cui all'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016.

Inoltre, tutte le procedure dovrebbero essere oggetto di programmazione, ai sensi dell'abrogato art. 21 D. Lgs 50/2016 e del nuovo art. 37 D. Lgs 36/2023, in modo da consentire, in virtù del principio della trasparenza, a tutti gli operatori economici, di poter organizzare la propria attività, in relazione alla futura commessa pubblica.

È opportuno ricordare che il frazionamento comporta un costo maggiore per l'ente e, quindi, per la comunità tutta, poiché in una procedura di importo superiore gli oneri diminuiscono sensibilmente, trattandosi di una sola commessa pubblica. Il frazionamento, dunque, non garantisce una maggiore economicità tempestività ed efficacia.

Il Comune non ha infatti ottenuto risparmi né ridotto i tempi di espletamento della gara rispetto a metodi alternativi ma semmai aggravi di spesa visto che " il ricorso a micro affidamenti diretti di breve durata in luogo di un affidamento di dimensione tecnico/economica più consistente da esperire con le ordinarie procedure ad evidenza pubblica (anche a lotti o accordo quadro) inevitabilmente priva l'amministrazione di poter beneficiare dei risparmi di spesa discendenti dall'effettuazione dei ribassi di gara con conseguente compromissione del principio di economicità" (cfr delibera ANAC n. 666 del 28 settembre 2021).

Merita infine 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*".

Occorre a questo punto valutare le modalità poste in essere dal Comune di Trento per garantire il rispetto del principio di rotazione, sia con riferimento all'aggiudicazione dei singoli appalti, che con riferimento agli inviti nelle procedure negoziate.

Dalla documentazione ricevuta dal Comune di Trento e dalle verifiche effettuate mediante utilizzo della BDNCP, è emerso un sostanziale rispetto del principio di rotazione sia con riferimento agli "affidamenti" che agli "inviti" in quanto difficilmente vengono reinvitati operatori economici risultati aggiudicatari dell'affidamento immediatamente precedente per la medesima categoria di opere e per la medesima fascia di importo, come individuata dal comma 5 ter, in linea con quanto prescritto dall'art. 54 del Decreto del Presidente della Provincia 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg.

Ad esempio risulta che l'**impresa Agostini srl** si è aggiudicata nel 2020 due appalti:

- lavori di posa barriere stradali e banchetti per messa in sicurezza - opera n. 165320 per euro 81.919,71 CIG 8263968A1F (OG 12-A)
- lavori di taglio erba lungo banchine, rampe e scarpate delle strade pubbliche dei sobborghi - anno 2020 per euro 39.999,40 CIG 8235856B5D (OS24)

Tuttavia, trattandosi di diverse categorie di opere (rispettivamente OS12-A e OS24) e diversa fascia di importo, non sembrerebbe risultare eluso il principio della rotazione degli affidamenti e degli inviti.

Neppure con riferimento all'affidamento sempre all'impresa **Agostini srl** di "*Interventi di sfalcio erba ed estirpazione arbusti sul territorio comunale - anno 2022*" per euro 35.000 CIG Z4A36CF535 (OS 24) parrebbe eluso il principio di rotazione atteso che, pur essendo della medesima categoria merceologica e

della stessa categoria di importo dell'appalto aggiudicato nel 2020, tuttavia, stante il tempo trascorso (circa 2 anni), non parrebbe essersi verificata la condizione dell'affidamento immediatamente precedente richiesto dalla norma.

Nonostante questo sostanziale generico rispetto del principio di rotazione, tuttavia possono rivenirsi nell'operato del Comune alcune significative eccezioni.

A titolo esemplificativo, risulta che **Franceschini lavori srl**, dopo essere stato invitato alla procedura negoziata senza bando avviata in data **5 maggio 2020** per l'affidamento dei lavori di "*sistemazione marciapiedi sulla citta' e sobborghi - opera n. 418820*" per euro **196.721,31** (OG3) CIG. n. 8262163897 di cui non è risultato aggiudicatario, è stato reinvitato alla procedura negoziata avviata il **29 giugno 2020** per l'affidamento dei *lavori di "interventi di sbarrieramento dei marciapiedi sulla città e sobborghi* per euro **201.923,08** (OG3) CIG n. 832224777 di cui è risultato aggiudicatario.

Trattandosi della medesima categoria di opere (OG3), della medesima fascia di importo e di due inviti avvenuti a circa due mesi di distanza (Franceschini lavori srl era già stato invitato all'affidamento immediatamente precedente), appare sussistere una criticità in merito alla elusione del principio di rotazione.

Ed inoltre in **data 12 aprile 2021** l'impresa **Franceschini lavori srl**, viene nuovamente invitata alla procedura negoziata senza bando per l'affidamento "*interventi di eliminazione delle barriere architettoniche e sensoriali nel territorio comunale - anno 2021*" per euro **201.859,05** (OG3) CIG 867972607D di cui non risultava aggiudicataria.

Anche in questo caso appare sussistere una elusione del principio di rotazione, atteso che la Franceschini lavori srl era risultata aggiudicataria dell'affidamento immediatamente precedente della medesima categoria di opere e della medesima fascia di importo della procedura negoziata senza bando dell'appalto 2020 dei *lavori di interventi di sbarrieramento dei marciapiedi sulla città e sobborghi* per euro **201.923,08** (OG3) CIG n. 832224777.

Non solo.

In data 10 marzo 2021 e 8 marzo 2022, venivano aggiudicate alla **Franceschini lavori srl** due procedure negoziate senza bando del medesimo importo a base d'asta per euro 196.721,31 per i medesimi lavori di "*sistemazione marciapiedi sulla citta' e sui sobborghi*". Anche in questo caso, il principio di rotazione, dunque, non appare adeguatamente rispettato in tutti i casi oggetto di appalto.

Un ulteriore esempio di possibile elusione del principio di rotazione è quella di **Tasin Tecnostrade srl** che nel triennio 2020 - 2022 è stata invitata a sette procedure negoziate senza bando, tutte della medesima categoria di opere (OG3) e della medesima fascia di importo, risultando aggiudicataria di quattro di queste. In particolare, in ordine cronologico:

Anno 2020

- "sistemazione ed asfaltatura di strade, piazzali e parcheggi anche sterrati del Comune di Trento" euro 204.907,24 CIG 8413165B61 – **aggiudicataria**;
- "lavori di sistemazione marciapiedi sulla citta' e sobborghi - opera n. 418820" euro 196.721,31 CIG. 8262163897;
- "sistemazione a tratti delle pavimentazioni in asfalto nei sobborghi" euro 163.932,60 CIG 838667357F;
- "lavori di sistemazione delle pavimentazioni in asfalto nel comune di trento" euro 282.786,88 CIG 8197251983.

Anno 2021

- "lavori di sistemazione della strada arginale in sponda idrografica destra del fiume adige in loc. laghetti" euro 340.935,22 CIG 867767324C – **aggiudicataria**;
- "interventi di asfaltatura a tratti sul territorio comunale" euro 239.672,13 CIG 8870312D04 – **aggiudicataria**.

Anno 2022

- "lavori di sistemazione delle pavimentazioni in conglomerato bituminoso della citta' di trento" euro 260.295,42 CIG 9098319A59 **aggiudicataria**.

Anche in questo caso, trattandosi di sette procedure successive nell'arco di tre anni con rispettivi sette inviti e quattro aggiudicazioni consequenziali (immediatamente precedenti l'uno all'altro) per la medesima categoria di opere e per la medesima fascia di importo, sembrerebbe essere stato eluso il principio della rotazione.

Come ribadito da questa Autorità in varie determinate e 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 sul 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 reinviati 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 art. 54 comma 5 ter del Decreto del Presidente della Provincia 11 maggio 2012, n. 9-84/Leg).

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

In definitiva si ritiene che il Comune di Trento abbia operato non in linea con i principi generali espressi dall'art. 21 del d.lgs. 50/2016 in tema di programmazione dei lavori, dall'art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016 per la elusione del principio di rotazione, del divieto di frazionamento artificioso e non conforme applicazione dell'art.35 comma 6 del d.lgs. citato in tema di corretto calcolo dell'importo a base d'asta dell'appalto.

Si ritiene, in conclusione, la non conformità delle procedure in analisi ai disposti di cui all'art. 3, comma 6 bis dell'art. 3, della l.p. 30 novembre 2020 n. 13 e agli artt. 21, 30, 35, 36 e 163 del D.lgs. 50/2016, in quanto lesive dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, economicità e rotazione, nei termini di cui in motivazione.

In base a quanto sopra esposto, ed in attuazione del relativo deliberato consiliare in data 17 luglio 2024, si comunica la definizione del presente procedimento, con invito a voler tener conto per il futuro di quanto

specificatamente dedotto e rilevato nella presente nota, in vista di un più puntuale adeguamento ai suddetti principi e rispetto della normativa di settore.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia