



COMUNE DI TRENTO



Numero di protocollo associato al documento come metadato (DPCM 3.12.2013, art. 20). Data di registrazione inclusa nella segnatura di protocollo.

Spett.le
A.N.AC. – Autorità Nazionale
Anticorruzione

protocollo@pec.anticorruzione.it
uvla@anticorruzione.it

OGGETTO: Vs. nota d.d. 26.07.2024 ns. prot. 296534 d.d. 26 luglio 2024 ad oggetto "Fasc. Anac n. 4869/2022". Riscontro.

A riscontro alla Vs. nota d.d. 26.07.2024 ad oggetto "Fasc. Anac n. 4869/2022" e facendo seguito a precedente nota ns. prot. n. 305058 di data 06.08.2024, si comunica quanto segue.

PRINCIPIO DI ROTAZIONE

Sul punto, come già precisato nelle precedenti note di riscontro della scrivente Amministrazione relative al fascicolo n. 4869/2022 (ns. prot. n. 324381 di data 22 novembre 2022 e prot. n. 27836 di data 30 gennaio 2023), preme contestualizzare l'argomentazione con riguardo ai riferimenti normativi e applicativi che hanno declinato l'applicazione del principio di rotazione a livello locale, peraltro richiamati anche da codesta Autorità nella nota in oggetto.

A livello normativo si richiama l'articolo 54 del 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" che al comma 5 bis dispone:

"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" e al comma 5-ter disciplina le relative fasce di importo."

Servizio Appalti e partenariati

via del Brennero, 312 | 38121 Trento
tel. 0461 884690 fax 0461 884815
servizio.appalti@pec.comune.trento.it
servizio.appalti@comune.trento.it
Orario di apertura al pubblico:
lun. - ven. 8.30-12.00



Il principio di rotazione, alla luce della disciplina locale sopra riportata, rileva all'interno delle *"medesima categoria di opere"* e *"medesima fascia di importo"* (tenuto conto che tali fasce di importo sono espressamente individuate dal co. 5ter del medesimo art. 54).

Con riferimento al concetto di *"affidamento immediatamente precedente"*, la *faq* pubblicata sul sito della Provincia autonoma di Trento (APAC - Agenzia provinciale per gli Appalti e Contratti) disponibile al link http://www.appalti.provincia.tn.it/binary.php/pat_pi_bandi_new/faq_new/FAQ_art_54_regolamento_II_pp_1993_confermate.1547828342.pdf, ha chiarito che per *"affidamento immediatamente precedente"* (*"per la medesima categoria di opere e per la medesima fascia di importo"*) si intende l'affidamento per il quale **l'aggiudicazione è divenuta efficace**, a seguito della verifica positiva del possesso dei requisiti richiesti.

Quindi per verificare la corretta applicazione del principio di rotazione - *"per la medesima categoria di opere e per la medesima fascia di importo"* - rispetto ad un determinato operatore economico (aggiudicatario o anche solo invitato) non va considerata l'ultima procedura indetta, bensì l'ultima procedura per cui si sia pervenuti ad un'aggiudicazione efficace.

Ciò vale innanzitutto per l'aggiudicatario (non invitabile alla procedura successiva) ma anche per gli invitati non aggiudicatari, non invitabili, secondo la norma provinciale, nella misura del 30% (sebbene sia possibile, ed anzi auspicabile effettuare una rotazione al 100% tra i soggetti precedentemente invitati, come risulta dalle indicazioni operative - fornite ai servizi tecnici - con direttiva interna all'amministrazione n. 2/2019 prot. n. C_L378|A080.01|62067/04/03/2019 e successivi aggiornamenti).

Sul punto, come già evidenziato nelle precedenti comunicazioni, preme comunque richiamare il fatto che il Comune di Trento ha già da tempo adottato una serie di strumenti volti a garantire la massima attenzione al principio di rotazione, dando indicazioni omogenee ai propri servizi tecnici, di cui si richiamano di seguito i più significativi.

- Utilizzo dal 2016 di apposito applicativo informatico per rendere chiara, certa e tracciabile l'individuazione delle imprese ai fini del rispetto del principio di rotazione delle imprese nelle procedure di lavori pubblici (la cui versione attualmente in uso è stata oggetto di revisione ed implementazione nel 2019). Si evidenzia che tale applicativo è unico a livello dell'intera amministrazione comunale (e quindi applica la rotazione per Ente e non solo per singolo Servizio). Ciò consente ai singoli servizi tecnici, all'atto di selezione delle imprese, di essere in grado di verificare - sia con riguardo alle procedure precedentemente indette dalla propria struttura che da tutti gli altri servizi tecnici dell'amministrazione - il rispetto del principio di rotazione. La medesima verifica viene effettuata inoltre da parte della struttura amministrativa (ora Servizio Appalti e partenariati) deputata allo svolgimento della maggior parte delle gare (in genere sopra i 40.000 euro e comunque sopra la soglia dell'affidamento diretto). Quest'ultima struttura, in vista dell'indizione di ciascuna procedura per conto dei singoli servizi tecnici, verifica puntualmente l'elenco delle imprese e di conseguenza il rispetto della rotazione nell'individuazione delle imprese effettuata dal singolo servizio tecnico. In aggiunta a detta verifica puntuale, effettuata prima dell'indizione di ciascuna procedura, si effettua anche una ricognizione periodica a cadenza semestrale, formalizzata in apposita nota, che riporta il numero delle procedure indette dalla



suddetta struttura nel semestre precedente e dà atto dell'avvenuto rispetto della norma provinciale in tema di rotazione. Si vuole infine segnalare che dal 2022 un applicativo analogo è utilizzato anche per il controllo del criterio di rotazione per le procedure relative a servizi e forniture.

- Numerose disposizioni organizzative interne (spesso accompagnate da momenti di affiancamento e condivisione con le strutture tecniche) in cui vengono fornite indicazioni chiare, univoche e condivise sul tema (si veda, tra le altre, ad esclusivo tema rotazione a seguito dell'entrata in vigore della disciplina citata in apertura, direttive interne n. 2/2019, 15/2019, 15/2020, 35/2020).

- Impostazione prudenziale al fine di dare rilevanza al tema rotazione, come previsto dalla citata Direttiva Area tecnica n. 2/2019 che sollecita come auspicabile una rotazione al 100% rispetto alla procedura precedente e non "solo" al 30% come consentirebbe la disciplina provinciale di riferimento.

Tanto corrisponde, per le procedure relative a "lavori", alle misure di prevenzione in atto, quindi applicate dall'amministrazione, riportate alle pagine 48, 50, 51 del "Documento integrativo alla sezione rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO 2024-2026 sub processo 02.009 "Indirizzi e controlli su procedure di gara di competenza dei singoli Servizi Tecnici" (in continuità con i precedenti PIAO e i Piani triennali per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza), che si indicano in nota.¹

Si precisa che anche per procedure relative a servizi e forniture esistono corrispondenti misure riportate nel medesimo Documento integrativo al PIAO 2024-2026.

Premesso quanto sopra in ordine ai presidi approntati sulla corretta applicazione del principio di rotazione, anche a fronte delle verifiche semestrali effettuate negli anni di riferimento 2020-2022 emerge che il criterio di legge del 30% è sempre rispettato, fermo restando che è prassi diffusa l'applicazione del criterio prudenziale del 100% nella maggior parte dei casi come dalle direttive citate.

Anche la documentazione estratta dall'applicativo informatico, comprova il rispetto dei parametri normativi nelle procedure sopra commentate (per ciascuna procedura di gara infatti l'applicativo informatico creato dall'Amministrazione consente a ciascun Servizio di identificare l'ultima procedura efficace con i nominativi delle imprese che, in percentuale pari ad almeno il 30% o, preferibilmente al 100% come da indicazione nelle direttive in materia, non vanno re-invitate nella gara successiva).

In tal senso pare che le anomalie sulle procedure da Voi segnalate siano frutto dell'applicazione dei criteri vigenti per il resto del territorio italiano anche con riferimento al concetto di "affidamento immediatamente precedente", non invece del

¹ *Processo 02.009 "Indirizzi e controlli su procedure di gara di competenza dei singoli Servizi Tecnici"*
RISCHIO Alterazione della concorrenza (pag 48) MISURA Aggiornamento di criteri di indirizzo ai Servizi Tecnici (S.T.) per la rotazione (procedure negoziate lavori pubblici) INTERVENTO redazione documento di indirizzo su rotazione procedure negoziate lavori IN ATTO
RISCHIO Alterazione della concorrenza nelle procedure negoziate e nelle economie per l'affidamento di lavori (pag. 51) MISURA Formalizzazione dell'obbligo di applicazione del criterio di rotazione per l'individuazione dei soggetti da invitare a procedura negoziata fra quelli inseriti nell'elenco telematico previsto dalla legge INTERVENTO redazione documento di indirizzo sull'obbligo di rotazione dei soggetti inseriti nell'elenco telematico IN ATTO
RISCHIO Alterazione della concorrenza nelle procedure negoziate e nelle economie per l'affidamento di lavori (pag. 52) MISURA Verifica semestrale della corretta applicazione del criterio di rotazione per l'individuazione dei soggetti da invitare a procedura negoziata fra quelli inseriti nell'elenco telematico previsto dalla legge INTERVENTO redazione di report semestrale di controllo IN ATTO (NB: abbiamo menzionato questa misura nella risposta ad ANAC)



meccanismo previsto dalla disciplina provinciale e, di conseguenza, dall'applicativo comunale, che considerano appunto rilevante ai fini della rotazione, rispetto alla singola procedura, la data dell'**aggiudicazione efficace immediatamente precedente** e non la data dell'invito immediatamente precedente.

Infatti, in tutte le procedure citate, sia con riferimento all'Impresa Franceschini lavori Srl sia con riferimento all'Impresa Tasin Tecnostrade Srl, risulta dai report dell'applicativo e dalle conseguenti verifiche effettuate correttamente applicata la norma provinciale che prevede di non procedere all'invito dell'operatore economico aggiudicatario (e, in percentuale di almeno il 30%, degli operatori economici invitati) dell'affidamento immediatamente precedente (per il quale l'aggiudicazione è divenuta efficace).

Chiarito il rispetto della norma provinciale per come sopra rappresentato, si ritiene opportuno riportare le seguenti informazioni in relazione alle procedure e alle Imprese segnalate (nel periodo delle 3 intere annualità 1.1.2020-31.12.2022):

- per la fascia 50.000 - 150.000 euro, sia Franceschini lavori Srl che Tasin Tecnostrade Srl sono state invitate 2 volte, a fronte di complessive 27 gare (per la medesima categoria e fascia)

- per la fascia 150.000 - 500.000 euro, Franceschini lavori Srl è stata invitata 7 volte e Tasin Tecnostrade Srl 8 volte, a fronte di complessive 34 gare (per la medesima categoria e fascia).

Considerando tali dati per sommatoria (e quindi al netto della suddivisione in fasce) per la categoria OG3 solo per procedure comprese tra 50.000 e 500.000 euro a fronte di ben 61 procedure complessive, Franceschini lavori Srl è stata invitata 9 volte e Tasin Tecnostrade Srl 10 volte (al netto di tutte le ulteriori procedure).

Conclusioni. Prospettive future

In conclusione l'Amministrazione può affermare di aver rispettato - nei casi specifici indicati da codesta Autorità ma anche a livello più generale per le altre procedure di lavori pubblici - la normativa provinciale in tema di rotazione, non concretizzandosi nei casi indicati una "deroga" non motivata puntualmente al suddetto principio, bensì una puntuale applicazione della disciplina provinciale (in alcuni casi in maniera anche più rigorosa rispetto a quanto dalla stessa consentito), presidiando in maniera seria e strutturata tale tematica con gli strumenti e l'impostazione sopra descritta con l'obiettivo di garantire la concorrenza e la massima partecipazione alle varie imprese.

Tenendo comunque in adeguata considerazione i rilievi mossi circa l'esigenza che la rotazione sia effettiva e sostanziale, si è disponibili a valutare, anche tramite confronto con la Provincia autonoma di Trento, la declinazione a livello locale di eventuali ulteriori criteri e modalità operativi per assicurare in misura ancora maggiore il rispetto della rotazione, ferme restando le specificità per alcune tipologie di lavorazioni e il relativo ambito di mercato.



PROGRAMMAZIONE E SUDDIVISIONE – FRAMMENTAZIONE DEGLI AFFIDAMENTI

Premessa generale

Con riguardo al rilievo riguardante la percentuale degli affidamenti tramite procedura negoziata senza bando, attestatasi nei tre anni presi in considerazione dal 87 al 90 per cento circa del totale, preme anzitutto premettere che il triennio preso a riferimento per il rilievo è connotato da assoluta eccezionalità dovuta agli effetti della pandemia da Covid, che si sono estesi nell'intero periodo emergenziale, protrattosi dal 31 gennaio 2020 al 31 marzo 2022, con conseguenze dirette sull'operatività delle strutture comunali, dei soggetti economici e del mercato in generale, sia in termini di reperimento degli operatori economici, che di svolgimento delle procedure e delle prestazioni.

Questa circostanza ha rappresentato obiettivamente una grave limitazione all'operatività in tutti i settori delle amministrazioni pubbliche e del mercato, a cui la normativa emergenziale a livello statale e locale, stratificata in leggi, decreti legge e innumerevoli ordinanze, ha cercato in parte di dare risposta tramite l'utilizzo di forme più semplificate di affidamento.

Ad esemplificazione di tale orientamento basti considerare che la Legge provinciale n. 2/2020, seppur per un limitato periodo, ha esteso il ricorso obbligatorio alla procedura negoziata senza bando anche agli affidamenti di importo superiore alla soglia di rilevanza europea.

L'adeguata considerazione di questo contesto indubbiamente straordinario e unico, può consentire di collocare con maggiore precisione l'attività dell'amministrazione comunale nel periodo di riferimento, questo senza naturalmente assumerlo a facile pretesto giustificativo generale.

Entrando poi nel merito dei rilievi effettuati circa la ritenuta mancata programmazione, preme di seguito precisare alcuni aspetti puntuali riguardanti gli affidamenti segnalati e rappresentare più in generale il percorso intrapreso da questa amministrazione comunale per ottimizzare i propri processi di programmazione.

Rilievi in ordine alla "Programmazione economico finanziaria"

Si vuole evidenziare su tale aspetto che nel sistema della programmazione finanziaria comunale, le risorse che possono essere messe a disposizione in sede di bilancio di previsione iniziale - nei tempi e nei modi rispettosi dei ruoli e delle responsabilità e in conformità ai principi contabili vigenti - possono soddisfare solo in parte i fabbisogni reali, per cui il bilancio originario del Comune stanZIA le risorse compatibili con lo scenario finanziario originario, sulla base del quadro normativo di riferimento vigente. E' "solo" con l'assestamento generale del bilancio, ove si allineano - in relazione all'andamento delle entrate proprie e derivate di competenza dell'Ente - le previsioni anche di spesa ai fabbisogni effettivi, che ulteriori risorse destinate a spese di investimento possono essere allocate in aggiunta a quelle stanZIate in sede di bilancio iniziale. Ciò rende più difficoltosa la connessione fra la programmazione dei contratti pubblici e quella in materia di contabilità pubblica e bilanci.

Rilievi in ordine alla frammentazione delle procedure – il caso specifico degli



affidamenti sulla Torre civica

Con specifico riferimento ai rilievi mossi rispetto alla Torre civica, si precisa quanto segue.

Il CIG Z4632BD829 del 10.8.2021 - Ripristino intonaci pericolanti presso orologio – intervento di urgenza – ha riguardato un intervento di somma urgenza effettuato a seguito della caduta di un frammento di intonaco dipinto distaccatosi dal quadrante dell'orologio situato sul prospetto ovest della Torre Civica di Trento. L'intervento di somma urgenza è stato di carattere parziale ed emergenziale, in quanto la problematica e l'estensione del degrado hanno evidenziato la necessità di ulteriori interventi per la messa in sicurezza dei quadranti.

Il CIG ZCC3439ECO del 02.12.2021 - Restauro quadranti orologio Torre Civica – ha riguardato l'esecuzione degli ulteriori interventi per messa in sicurezza dei quadranti sopra indicati ed in particolare una richiesta di preventivo a tre imprese che ha visto la presentazione di un'unica offerta.

Il CIG Z1132CCBBD "Torre Civica di Trento" Esecuzione di carotaggi Fundo Turris del 20.8.2021 e il CIG Z0E3306E60 con stesso oggetto del 14.9.2021, da quanto verificato riguardano la medesima procedura, consistente nell'esecuzione di carotaggi, in quanto il primo è stato utilizzato per la procedura di affidamento, mentre il secondo risulta essere stato acquisito e utilizzato, verosimilmente per errore, per gli atti seguenti (contratto e liquidazione fatture). La procedura di affidamento utilizzata è stata anche in questo caso la procedura negoziata con invito a tre imprese.

Il totale dei tre affidamenti riguardanti la Torre civica risulta quindi essere di importo inferiore alla soglia per l'affidamento diretto del tempo (40.000 euro) e per i due affidamenti tra essi di importo più rilevante, esclusa la procedura di somma urgenza, è stata comunque effettuata una procedura negoziata interpellando tre imprese.

Si ritiene per quanto sopra che sia stato rispettato in questo caso specifico il principio di non suddivisione artificiosa degli affidamenti al fine della corretta individuazione della modalità di affidamento.

Rilievo generale sulla mancata programmazione delle attività di manutenzione e frammentazione degli affidamenti

Con particolare riguardo agli affidamenti relativi a viabilità, marciapiedi, barriere architettoniche riferibili sostanzialmente alla categoria OG3, che questa Autorità ha ritenuto essere avvenuti in contrasto con l'art. 21 del d.lgs. 50/2016 e dell'art. 6 della l.p. 26/1993 si forniscono di seguito alcuni elementi a motivazione delle valutazioni operate dall'amministrazione in relazione alla programmazione degli interventi e delle modalità di affidamento conseguenti.

- Dimensione della categoria OG3 a fronte di diverse tipologie di manutenzione stradale

Alla categoria OG3 sono ascrivibili in generale interventi riguardanti la costruzione, la manutenzione o la ristrutturazione di interventi a rete che siano necessari per consentire la mobilità su "gomma", "ferro" e "aerea", qualsiasi sia il loro grado di importanza, completi di ogni opera connessa, complementare o accessoria anche di



tipo puntuale, del relativo armamento ferroviario, nonché di tutti gli impianti automatici, elettromeccanici, elettrici, telefonici, elettronici e per la trazione elettrica necessari a fornire un buon servizio all'utente in termini di uso, informazione, sicurezza e assistenza.

All'interno della generica manutenzione stradale, quindi, i Servizi tecnici hanno ritenuto di enucleare le voci omogenee da affidare in relazione alla distinta specializzazione, dotazione e modalità organizzativa ed esecutiva richiesta, riferite a:

Lavori di asfaltatura;²

Lavori di risanamento/ricostruzione dei muri di sostegno;³

Manutenzione della pavimentazione in pietra.⁴

- *Varietà di esigenze*

Elemento rilevante nelle valutazioni è stata altresì l'ampiezza del territorio comunale e la sua complessa articolazione, che vede la viabilità del centro urbano, la viabilità di collina e di montagna (il territorio si sviluppa infatti per 600 km di strade con altitudine compresa dai 260 ai 1650 metri), con caratteristiche tipologiche, dimensionali, strutturali e morfologiche molto variabili (realtà cittadina o di fondovalle⁵ e sobborghi collinari⁶), tanto da richiedere la previsione di modalità esecutive, di mezzi operativi e di tempistiche anche molto flessibili, per consentire l'efficiente adattamento a ciascuna caratteristica. In questi termini non si tratta di interventi estensivi ed omogenei, ma al contrario di un insieme di piccoli interventi variamente articolati. Vi è da considerare che la diversa altitudine del territorio, unita alla localizzazione geografica, comporta la necessità di adattare gli interventi di manutenzione alla stagionalità, concentrando le lavorazioni in periodi climatici favorevoli.

- 2 *Asfaltatura*: le cui principali lavorazioni comprendono ad esempio fresatura, eventuali risanamenti in profondità, messa in quota di manufatti, stesura dello strato di usura, risanamento su tratti di corsia interessati da dissesti longitudinali, come ormaie più o meno fessurate, fessurazioni più o meno diffuse, usura e distacchi, risoluzione di problematiche riguardanti il ristagno delle acque sulla carreggiata stradale
- 3 *Risanamento e ricostruzione*: consistono nel rifacimento di tratti di muri di sostegno crollati o ammalorati lungo la viabilità del Comune di Trento, le cui opere consistono essenzialmente nel 1) recupero del materiale crollato e demolizione dei tratti di dell'adiacente muratura ammalorati; 2) ripristino e consolidamento dello stesso in cls e sassi facciavista in pietra locale proveniente dallo scavo o se necessario integrati con nuovo materiale proveniente da cava di calcare o di porfido in funzione del materiale con cui è stato costruito il tratto di muratura oggetto di intervento.
- 4 *Manutenzione pavimentazioni in pietra*: i cui lavori consistono principalmente nella demolizione delle vecchie pavimentazioni, nel consolidamento del sottofondo, nell'eventuale rimozione e rimessa in quota di chiusini e caditoie e successiva posa in opera della pavimentazione in pietra. La posa in opera della pavimentazione in pietra necessita di una capacità tecnica che si differenzia dalla posa della pavimentazione in asfalto in quanto la prima viene effettuata a mano su schemi predefiniti (ad arco contrapposti, a coda di pavone, a file parallele, ad archi contrastanti alternati, a file perpendicolari, a cerchi concentrici...) mentre il secondo viene effettuato con l'impiego di attrezzature e mezzi necessitando di una diversa specializzazione.
- 5 *Fondovalle*: è una realtà densamente abitata con infrastrutture comunali ramificate caratterizzate dalla diffusa presenza di elementi quali chiusini, caditoie e passi carrai, dalla presenza di complessità geometriche stradali come rotonde, incroci, intersezione con ciclabili e marciapiedi, influenzata da esigenze commerciali delle attività frontiste, ed infine, condizionata da esigenze di traffico marcate e dal frequente passaggio dei mezzi pubblici che rende spesso necessario l'esecuzione delle lavorazioni in notturna per non interrompere il servizio
- 6 *Sobborghi e zona collinare*: tale realtà è ubicata per lo più sulle colline e montagne intorno a Trento, a quote sul livello del mare più elevate e che arrivano ai 1600 m della loc. Vason, che riducono ancora la finestra temporale utile per l'esecuzione lavori a causa del prolungarsi della stagione invernale, caratterizzata da una struttura viaria più lineare ma mediamente con carreggiata più stretta, spesso fra muri di campagna e in forte pendenza, meno condizionata dal traffico veicolare ma influenzata imprescindibilmente dall'andamento stagionale della campagna quali raccolta mele, vendemmia e trattamenti che presuppongono la presenza di mezzi agricoli carichi in carreggiata e che necessitano di pavimentazione in conglomerato bituminoso adatte allo scopo. L'illuminazione sulle vie spesso non è adeguata allo svolgimento di lavori in notturna

- Gestione della tempestività e contemporaneità degli interventi

La valutazione delle modalità di individuazione e suddivisione degli interventi ha avuto riguardo anche alla necessità di garantire la presenza di un adeguato numero di operatori per coprire in contemporanea e rispondere tempestivamente alle plurime esigenze di manutenzione sul territorio, in modo da assicurare la più agile ed efficiente risposta alle esigenze di manutenzione e garantire la fruibilità in condizioni di sicurezza della viabilità.

Rilievi in ordine alla diseconomicità derivante dalla frammentazione degli affidamenti: evidenza dei ribassi medi nel triennio 2020/2022

Di seguito, sempre a titolo esemplificativo e prendendo a riferimento le procedure per lavori pubblici di importo superiore a euro 50.000,00 per le quali i servizi tecnici si avvalgono della struttura amministrativa comunale competente (ora Servizio Appalti e partenariati), si riporta un quadro riassuntivo dei ribassi medi offerti:

	2020	2021	2022
Lavori pubblici inseriti nella programmazione triennale delle Opere	13,129%	11,021%	8,683%
Manutenzioni	10,563%	10,617%	8,230%

Come si può evincere dai dati riportati, non si rileva un significativo scostamento dei ribassi offerti fra le diverse tipologie di interventi ("Lavori pubblici inseriti nella programmazione triennale delle Opere" piuttosto che "Manutenzioni") nelle rispettive annualità, pertanto il rilievo mosso da codesta Autorità relativamente alla possibile diseconomicità degli affidamenti, con "aggravi di spesa" (delibera ANAC n. 666 del 28 settembre 2021), pare non emergere dai dati a nostra disposizione e sopra riportati.

Conclusioni sullo stato attuale

In conclusione, per l'insieme di ragioni sopra indicate, la scelta operata in ordine alle modalità di affidamento non aveva finalità elusive dei principi e norme in materia di frammentazione degli affidamenti, ma ha avuto lo scopo di rispondere nei termini più adeguati possibili alle esigenze di manutenzione, tenendo conto della molteplicità di ragioni tecnico economiche dettagliatamente rappresentate nei paragrafi che precedono.

Si vuole in tale contesto richiamare la presenza di direttive interne ai servizi di merito, per il costante presidio di applicazione di tale principi, che in parte sono anche confluite in misure di prevenzione contenute nell'attuale "Documento integrativo alla sezione rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO 2024-2026", in quanto misure "in atto", applicate cioè dall'amministrazione in continuità con i precedenti PIAO e Piani triennali per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza. Tanto corrisponde, nello specifico, alle misure di prevenzione riportate alle pagine 36, 49, 51, 52, 53 del citato



Documento integrativo, riferite ai processi 02.001 "Gara ufficiosa per l'affidamento di opere e lavori pubblici fino a soglia europea" e 02.009 "Indirizzi e controlli su procedure di gara di competenza dei singoli Servizi Tecnici", che per comodità si richiamano in nota.⁷

Si prende comunque atto delle criticità segnalate nella nota di codesta Autorità, rispetto alle quali, come meglio esposto di seguito, questa Amministrazione si è già attivata per superare i profili censurati.

Prospettive future sulla corretta programmazione e applicazione del principio di non frammentazione degli affidamenti

Programmazione. Consapevole dell'importanza della corretta programmazione, l'amministrazione comunale sta da tempo lavorando alla costruzione di un piano dettagliato degli interventi di manutenzione, finalizzata ad una pluralità di obiettivi:

- il miglior soddisfacimento delle esigenze di adeguatezza della programmazione, nel rispetto dei principi di concorrenza, economicità e trasparenza negli affidamenti e a garanzia della loro non artificiosa suddivisione;
- il monitoraggio degli interventi nella prospettiva di un'informazione costante dei relativi aggiornamenti e dei progressi della relativa attuazione così come di un più efficiente ed efficace utilizzo delle risorse pubbliche;
- la gestione della programmazione dei lavori pubblici in modo coerente con la normativa di riferimento e da ultimo dal D.lgs. 31.03.2023 n. 36.

Le strutture interessate hanno, quindi, avviato un percorso di evoluzione e aggiornamento delle modalità di programmazione degli interventi di manutenzione, tramite passaggi graduali per consentire l'adattamento progressivo alle nuove modalità

7 *Processo 02.001 Gara ufficiosa per l'affidamento di opere e lavori pubblici fino a soglia europea (pag 36)*
RISCHIO Alterazione della concorrenza al fine di eludere la normativa sull'affidamento degli appalti nell'individuazione dello strumento/ istituto per l'affidamento
MISURA Verifica delle motivazioni portate dal Servizio Tecnico di merito a supporto della scelta dello strumento/istituto
INTERVENTO fissazione percentuale atti dei Servizi Tecnici di merito da controllare, ad esclusione degli atti di approvazione di perizie di spesa (100%) IN ATTO
Processo 02.009 Indirizzi e controlli su procedure di gara di competenza dei singoli Servizi Tecnici
RISCHIO Alterazione della concorrenza al fine di eludere la normativa sull'affidamento degli appalti nell'individuazione dello strumento/ istituto per l'affidamento (pag. 49)
MISURA Verifica delle motivazioni portate dal Servizio Tecnico di merito a supporto della scelta dello strumento/istituto
INTERVENTO fissazione percentuale atti dei Servizi Tecnici di merito da controllare (ad esclusione degli atti di approvazione di perizie di spesa) (100%) IN ATTO
RISCHIO Alterazione della concorrenza negli affidamenti diretti (pag 49)
MISURA Esplicitazione espressa nel provvedimento a contrarre richiesto dal Servizio Tecnico di merito della base normativa che legittima il ricorso all'affidamento diretto ed agli obiettivi ed esigenze dell'Amministrazione
INTERVENTO fissazione percentuale atti dei Servizi Tecnici di merito da controllare (ad esclusione degli atti di approvazione di perizie di spesa) (100%) IN ATTO
RISCHIO Alterazione della concorrenza nelle procedure negoziate e nelle economie per l'affidamento di lavori (pag. 51)
MISURA Esplicitazione espressa nel provvedimento a contrarre richiesto dal Servizio Tecnico di merito della base normativa che legittima il ricorso all'affidamento diretto ed agli obiettivi ed esigenze dell'Amministrazione
INTERVENTO fissazione percentuale atti istruiti e completati (100%) IN ATTO
RISCHIO Assenza di criteri operativi uniformi (pag. 52)
MISURA Adozione di direttive interne/linee guida che introducano criteri ai quali attenersi nella determinazione del valore stimato del contratto avendo riguardo alle norme pertinenti e all'oggetto complessivo del contratto
INTERVENTO redazione documento con linee guida e direttive IN ATTO
RISCHIO Disomogeneità dei comportamenti (pag 53)
MISURA Adozione di direttive interne/linee guida che introducano criteri ai quali attenersi nella determinazione del valore stimato del contratto avendo riguardo alle norme pertinenti e all'oggetto complessivo del contratto
INTERVENTO redazione documento con linee guida e direttive IN ATTO



organizzative e gestionali, consentendo al tempo stesso l'essenziale continuità nello svolgimento delle manutenzioni nei vari ambiti di attività.

In una prima fase si è arrivati all'adozione di ulteriori determinazioni specifiche nell'ambito delle più generali prenotazioni di spesa, nel caso di interventi di maggiore entità con propria specifica connotazione, in modo da consentirne la più puntuale individuazione e programmazione.

Ora si intende proseguire nel progressivo affinamento ed ottimizzazione della programmazione nei diversi ambiti di attività, anche cogliendo lo spunto fornito dalla Vostra rilevazione.

Per questo l'obiettivo già in questa parte del 2024 è di accorpare le manutenzioni per interventi omogenei, ad esempio l'asfaltatura per citare una tipologia di manutenzione esaminata, procedendo all'affidamento tramite unica gara suddivisa in lotti e con la previsione di possibili opzioni quantificate fin dall'inizio nei documenti di gara, inizialmente su base annuale, verificando in esito a quanto introdotto la possibile estensione su base pluriennale, considerando adeguatamente il complessivo valore stimato per l'affidamento.

Si rinvia in ogni caso al programma delle manutenzioni, allegato al PIAO in coerenza con la disciplina della programmazione di cui all'art. 37 D. Lgs 36/2023.

Presidio dei principi di non frammentazione, corretta individuazione dell'importo di gara, tipologia di procedura. Anche tenuto conto delle osservazioni mosse da questa Autorità, i servizi interessati stanno elaborando opportune misure di controllo dirette a verificare l'avvenuta applicazione – nel concreto – di tali principi in sede di programmazione degli interventi.

In particolare, a fronte delle numerose misure anticorruzione in atto censite nel vigente PIAO, derivanti da altrettante direttive interne e sistemi di controllo periodico, si ritiene di intervenire in senso integrativo delle stesse con le seguenti attività:

- avviare una revisione delle attuali modalità operative di verifica di applicazione dei principi citati, andando ad intercettare le criticità che hanno determinato i rilievi di questa Autorità sulle procedure controllate;
- avviare la revisione della misura anticorruzione in atto (citata alla pagina 52 e 53 del Documento integrativo e nella nota 18) consistente nell'insieme di "Direttive interne/linee guida che introducano criteri ai quali attenersi nella determinazione del valore stimato del contratto avendo riguardo alle norme pertinenti e all'oggetto complessivo del contratto", in funzione sia del mutato quadro normativo che delle ulteriori riflessioni emerse all'interno dell'amministrazione correlate alle censure mosse da questa Autorità;
- definire ed introdurre nuove misure per l'anno 2025 – peraltro già in parte programmate nel corso della mappatura dei processi relativi agli appalti svolta nel primo semestre del 2024 in attuazione del vigente PIAO e in continuità con le indicazioni specifiche contenute nel PNA 2023 – consistenti in controlli mirati da parte della struttura competente sull'applicazione delle direttive in materia di frammentazione, della corretta individuazione dell'importo e del conseguente istituto procedurale applicabile.



In relazione ai rilievi posti da codesta Autorità, preme in via conclusiva rappresentare che l'Amministrazione comunale non ha inteso in alcun modo sottendere a finalità elusive della norma in relazione ai principi generali propri del settore dei contratti pubblici, quanto piuttosto ha cercato di rispondere nei termini più adeguati possibili alle finalità di soddisfacimento dei bisogni pubblici legate alla realizzazione di interventi, in un momento storico peraltro caratterizzato da grande incertezza e difficoltà organizzative.

Si rimane a disposizione per eventuali chiarimenti.

La Dirigente del Servizio Appalti e
partenariati e Responsabile dell'Anagrafe
Unica delle Stazioni appaltanti

La Segretaria Generale e Responsabile
per la prevenzione della corruzione e per
la trasparenza

dott.ssa Claudia Zanella

dott.ssa Lorenza Moresco

Questo documento, se trasmesso in forma cartacea, costituisce copia dell'originale informatico firmato digitalmente predisposto e conservato presso questa Amministrazione in conformità alle regole tecniche (artt. 3 bis e 71 D.Lgs. 82/05). La firma autografa è sostituita dall'indicazione a stampa del nominativo del responsabile (art. 3 D. Lgs. 39/1993).

/ep