



DELIBERA N. 34

26 gennaio 2022

Fascicolo 4156/2021

Oggetto

Indagine generale sulla corretta applicazione degli artt. 35 e ss. del D.lgs. 50/2016 - Affidamenti disposti mediante procedura negoziata ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. b) del d.lgs. n. 50/2016 da ANAS spa nell'anno 2019.

Riferimenti normativi

Articolo 35 - 36 - 51 d.lgs. 50/2016.

Parole chiave

Procedura negoziata per appalti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea - frazionamento artificioso dell'affidamento - motivi di necessità e urgenza - suddivisione in lotti.

Massime

Le ragioni di urgenza, in quanto non riferibili alle caratteristiche delle prestazioni oggetto di appalto o concessione, ma piuttosto a condizioni esterne ed al contesto nel quale deve essere effettuato l'affidamento, possono giustificare il ricorso ai diversi istituti individuati dal codice dei contratti (riduzione dei termini delle procedure ordinarie, procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 50/2016, esecuzione anticipata del contratto, etc.), ma non una deroga alle disposizioni sul calcolo dell'importo del contratto, che sia finalizzata ad utilizzare erroneamente procedure riservate a contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, quale quella di cui all'art. 36 comma 2 lett. b) del d.lgs. n. 50/2016.

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

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione



VISTO il D. Lgs. 18.4.2016 n. 50, recante il "*Codice dei Contratti Pubblici*";

VISTE le Linee guida n. 4, di attuazione del d.lgs. 18.4.2016, n. 50, recanti "*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*", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097 del 26.10.2016 e successivi aggiornamenti;

VISTO il "*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*" del 4.7.2018 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - n. 241 del 16.10.2018);

VISTI gli atti del procedimento di vigilanza in oggetto nonché la relazione dell'Ufficio vigilanze collaborative, speciali e centrali di committenza.

PREMESSA IN FATTO

Nell'ambito di un'indagine generale, finalizzata a verificare il rispetto delle disposizioni contenute nel codice dei contratti, relative al metodo calcolo del valore stimato degli appalti di servizi e forniture e ad individuare eventuali ipotesi di frazionamento degli affidamenti, in elusione dell'obbligo di assegnazione degli stessi nel rispetto della normativa comunitaria, sono state richieste anche ad ANAS spa informazioni in merito ad alcuni affidamenti, effettuati nel 2019.

Infatti, mediante estrazione dei dati dalla BDNCP, sono stati individuati tutti gli affidamenti assegnati con procedure consentite solo per importi inferiori alle soglie di rilevanza europea, di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 50/2016, che sebbene di importo uguale o inferiore alla detta soglia, se singolarmente considerati, risultano reiterati nell'arco temporale assunto come riferimento (1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2019), per un valore che, nel complesso, supera la soglia prevista dall'art. 35 d.lgs. 50/2016.

Si tratta delle procedure di aggiudicazione riferite ai seguenti CPV:

- 77211400-6 (Servizi di tagli alberi, n. 29 affidamenti);
- 77310000-6 (Servizi di piantagione e manutenzione di zone verdi, n. 8 affidamenti);
- 90510000-5, (trattamento e smaltimento rifiuti n. 7 affidamenti);
- 90611000-3 (Servizi di pulizia stradale, n. 12 affidamenti);
- 90919200-4 (servizi di pulizia uffici, n. 9 affidamenti).

Con una prima relazione, l'ANAS ha fornito chiarimenti di carattere generale sull'impostazione seguita nella programmazione degli acquisti.

In particolare, è stata illustrata l'articolazione territoriale della società costituita da 16 Strutture Territoriali, all'interno delle quali sono inserite 23 Aree Gestione Rete cui sono demandate, le attività di sorveglianza, presidio e manutenzione delle tratte stradali e delle relative pertinenze; a loro volta, le Aree Gestione Rete sono strutturate in Centri e Nuclei di Manutenzione, secondo il Regolamento del servizio di manutenzione delle strade ed autostrade, approvato con il D.P.R. 1126 dell'11/12/1981.



È stato, poi, chiarito che gli affidamenti attengono per lo più ad interventi finalizzati a garantire la sicurezza della circolazione ed a servizi logistici e di supporto (gestione mezzi e macchinari, servizi di pulizia e presidio sedi). Si tratta di attività strumentali al raggiungimento dei fini istituzionali cui ANAS è preposta, oggetto di programmazione, che sono effettuate sia con risorse umane e strumentali proprie, che facendo ricorso a prestazioni di terzi.

Per le attività in questione, ANAS ha riferito di utilizzare ampiamente lo strumento dell'accordo quadro pluriennale nazionale.

L'esperienza consolidata negli anni, però, ha dimostrato che la programmabilità degli interventi non può compiutamente sopperire ad esigenze di prossimità, come per la particolare categoria dei servizi di sede, quali i "Servizi di pulizia", per i quali la capillarità degli operatori presenti sul mercato, le piccole dimensioni e la convenienza, legata alla efficienza nell'esecuzione del servizio, di avere operatori "locali", hanno condotto ANAS ad attuare una strategia "periferica" che prevede l'avvio di gare anche pluriennali gestite dalle singole Strutture Territoriali secondo il vigente assetto procuratorio di ANAS.

Sono anche previsti budget annuali diversificati per struttura territoriale, in forza di criteri legati all'estensione della rete, delle condizioni orografiche ed atmosferiche prevalenti, assegnati pro-quota alle singole articolazioni; queste ultime provvedono, dunque, all'espletamento delle procedure di gara nei limiti dell'assetto procuratorio vigente.

Alcune considerazioni puntuali contenute nella relazione riguardano gli interventi di manutenzione ricorrente, cioè quelli strettamente legati al mantenimento delle condizioni di sicurezza della infrastruttura stradale, che comprendono oltre alla manutenzione ciclica delle opere in verde e alle attività invernali (trattamenti antigelo e rimozione neve), il ripasso della segnaletica orizzontale, il ripristino localizzato a seguito di danneggiamenti o incidenti, la manutenzione degli impianti, il mantenimento in efficienza della segnaletica verticale e delle barriere di sicurezza.

Per questi servizi, la funzionalità dei lotti di intervento sarebbe rappresentata dalla necessità di garantire presidio costante del territorio e tempestività di intervento, anche simultaneamente in più punti, al fine di non compromettere minimamente la sicurezza della circolazione.

Relativamente alla raccolta e smaltimento dei rifiuti, è stato richiamato l'articolo 14 del Codice della Strada, in base al quale agli enti proprietari sono obbligati alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade e delle relative pertinenze. Per effetto della richiamata previsione normativa, spesso ANAS è destinataria di Ordinanze Sindacali da parte dei singoli Comuni, in forza delle quali occorre provvedere alla rimozione di rifiuti abbandonati, con la conseguenza che il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti risulterebbe difficilmente programmabile.

Ulteriore circostanza che è stata evidenziata è quella che riguarda cc. dd. "strade di rientro".

Infatti, per effetto del D.P.C.M. 20/02/2018, la rete in gestione ANAS si è incrementata di circa 3.500 Km, la cui acquisizione è avvenuta senza contestuale e adeguato incremento delle risorse finanziarie, necessarie per le attività manutentive; per queste esigenze aggiuntive, attesa la necessità di garantire nell'immediatezza la sicurezza della circolazione, si è fatto ricorso ad affidamenti non programmabili.



In tale contesto, ad esempio, si inquadrebbero alcuni degli interventi di manutenzione opere in verde della Regione Lazio, che hanno interessato tutte le arterie riclassificate a seguito del precitato D.P.C.M., per una estesa complessiva di circa 678 Km.

Quanto alle modalità di affidamento degli appalti indicati nell'elenco inviato dall'Autorità, è stato riferito che si tratta, per la maggior parte, di affidamenti di servizi gestiti dalle Strutture Territoriali, in ragione della territorialità dell'intervento e nei limiti delle procure conferite dall'Amministratore Delegato ai singoli responsabili.

In ragione del valore stimato dell'appalto, le singole Strutture hanno avviato le procedure di affidamento dei servizi mediante procedura negoziata, con consultazione di almeno 5 operatori economici, ai sensi dell'art. 36, comma 2, l. b), d.lgs. 50 del 2016, a mente del quale *"per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'articolo 35 per le forniture e i servizi, mediante affidamento diretto previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. I lavori possono essere eseguiti anche in amministrazione diretta, fatto salvo l'acquisto e il noleggio di mezzi, per i quali si applica comunque la procedura di cui al periodo precedente"*.

In conclusione, ANAS ha affermato che, mediante la propria strategia di acquisto, avrebbe inteso contemperare le contrapposte esigenze anche utilizzando gli accordi quadro nell'ottica dell'aggregazione dei fabbisogni sottesa alla previsione normativa di cui all'art. 35.

Per tutte le procedure negoziate, in ogni caso, gli operatori economici invitati sono individuati secondo un criterio di rotazione attingendo ad un unico albo unico, strutturato sulla base di un regolamento pubblicato sul profilo del committente (sito istituzionale e portale acquisti ANAS). L'Albo, costantemente aperto, consente, nel tempo, a ciascun operatore economico di presentare domanda di iscrizione ed essere interpellato a presentare offerta secondo le vigenti procedure aziendali.

Anche alla luce dei chiarimenti forniti, diversi affidamenti riferibili alla medesima articolazione territoriale sono apparsi non in linea con le prescrizioni dell'art. 35 del d.lgs. n. 50/2016.



Si tratta, in particolare, degli affidamenti disposti dalla Struttura Territoriale del Lazio relativi al cpv 77211400-6 sevizi di taglio alberi¹ e al cpv 90611000-3 Servizi di pulizia stradale², dalla Struttura

¹ A) CIG 7865849FEC € 220.0000,00 St. Territoriale Lazio - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 2 bis - Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba - 1 lotto - da Km 0+000 al km 8+000- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 7865867EC7 € 220.000,00 St. Territoriale Lazio- Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 2 bis - Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba - 2 lotto - da Km 8+000 al km 13+400- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo.

B) CIG 786589343F € 220.000,00 St. Territoriale Lazio - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 148 Pontina - Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 45+000 al km 70+000- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 78667474FD € 220.000,00 St. Territoriale Lazio - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d. lgs 50/2016 - Servizio SS 148 Pontina - Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 70+200 al km 109+000- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 8696711F4 € 220.000,00 St. Territoriale Lazio- Struttura Territoriale Lazio- Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 148 Pontina - Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 10+000 al km 25+000- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 7869755744 € 220.000,00 St. Territoriale Lazio - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 148 Pontina - Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 25+000 al km 45+000- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo.

C) CIG 7899703125 € 197.616,73St. Territoriale Lazio -Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 3 Flaminia- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 30+00 al Km 53+00- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 7899715B09 € 197.616,73 St. Territoriale Lazio - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 3 Flaminia- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 7+00 al Km 30+00- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 79168420B2 €197.616,73 St. Territoriale Lazio -Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 3 Flaminia- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 53+00 al Km 67+340- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo.

D) CIG 789972641F € 150.000,00 St. Territoriale Lazio -Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 6 Casilina- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 19+920 a Km 32+500 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 79002482E4 € 150.000,00 St. Territoriale Lazio -Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 6 Casilina- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 45+000 al Km 57+500- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 79005571E3 €150.000,00 St. Territoriale Lazio -Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 6 Casilina- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 70+000 al Km 82+020- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 7900573F13 € 150.000,00 St. Territoriale Lazio -Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 6 Casilina- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 32+500 al Km 45+000- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 7900584829 € 150.000,00 St. Territoriale Lazio -Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 6 Casilina- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 110+000 a Km 151+148 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 79019829D3 € 150.000,00 St. Territoriale Lazio - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 6 Casilina- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba dal Km 57+500 al Km 70+000 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo.

E) CIG 79019997DB € 170.638,31 St. Territoriale Lazio -Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 2 Via Cassia- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 95+000 a Km 120+000 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 7916814994 € 197.616,73St. Territoriale Lazio - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 2 Via Cassia- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 19+000 a Km 44+000 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; 7916827450 € 197.616,73 St. Territoriale Lazio -Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 2 Via Cassia- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba da Km 44+000 a Km 70+000 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo.



Territoriale della Sicilia relativi al cpv 90510000-5 Trattamento e smaltimento dei rifiuti³ e dalla Direzione Generale relativi al cpv 90919200-4 servizi di pulizia di uffici⁴, per i quali si è ritenuto necessario avviare un procedimento di vigilanza.

Per questi affidamenti, l'ANAS ha trasmesso tutta la documentazione e formulato alcune ulteriori considerazioni a sostegno della legittimità del proprio operato.

In particolare, per gli affidamenti della Struttura Territoriale Lazio è stato ribadito che, in data 11 gennaio 2019, l'ANAS Lazio ha preso in carico dalla Regione Lazio 672 Km di strade, senza il contestuale trasferimento di personale e mezzi. Pertanto, si è reso necessario procedere con urgenza - per garantire la sicurezza della circolazione stradale - all'affidamento di più appalti, nel minor tempo possibile. Infatti, al momento della consegna ad ANAS, lo stato di manutenzione delle strade è risultato gravemente carente, con necessità di intervenire prontamente per ripristinare le

F) CIG 791889922F € 174.165,91 Territoriale Lazio -Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 156 - Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba - dal Km 5+100 al km 20+000 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 7936115147 € 174.165,91 St. Territoriale Lazio - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizio SS 156 dal km 20+000 al km 30+000- Interventi di manutenzione programmata per l'abbattimento di essenze erboree pericolose e taglio dell'erba - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo.

² a) CIG 78845708FD € 150.000,00 St. Territoriale Lazio - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - A90 - A91 Servizi di raccolta e smaltimento rifiuti- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; 7 CIG 95299289C € 150.000,00 St. Territoriale Lazio - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - A90 -A91 Servizi di raccolta e smaltimento rifiuti- da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo.

b) CIG 79519626A1 € 220.000,00 St. Territoriale Lazio Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - SS 148 Pontina - Servizi di M.O. pulizia e delle pertinenze stradali con la rimozione e smaltimento di rifiuti abbondanti - lotto 4 dal Km 70+000 al Km 109+200 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 79522769BF € 220.000,00 St. Territoriale Lazio - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - SS 148 Pontina - Servizi di M.O. pulizia e delle pertinenze stradali con la rimozione e smaltimento di rifiuti abbondanti - lotto 1 dal Km 10+000 al Km 25+000 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 79522883A8 € 220.000,00 St. Territoriale Lazio -Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - SS 148 Pontina - Servizi di M.O. pulizia e delle pertinenze stradali con la rimozione e smaltimento di rifiuti abbondanti - lotto 3 dal Km 45+000 al Km 70+000 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo.

³ a) CIG 775765074B € 200.000,00 St. Territoriale Sicilia- Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizi di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti urbani e assimilati presenti lungo la A19 da km 72+800 a 192+800 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 77576653AD € 200.000,00 St. Territoriale Sicilia Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizi di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti urbani e assimilati presenti lungo la A19 dal Km 0+000 al km 72+800 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo.

b) CIG 7757676CBE € 200.000,00 St. Territoriale Sicilia - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizi di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti presso discariche autorizzate presenti sulle pertinenze stradali A29 da km 0+000 a 52+000, A29 Racc dal Km 0+000 al Km 4+000, A29 Racc Bis dal Km 0+000 al Km 5+600 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo; CIG 79388935C0 € 200.000,00 St. Territoriale Sicilia - Procedura negoziata ex art 36, comma 2, l. b, d.lgs. 50/2016 - Servizi di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti presso discariche autorizzate presenti sulle pertinenze stradali A29 da km 0+000 a 52+000, A29 Racc dal Km 0+000 al Km 4+000, A29 Racc Bis dal Km 0+000 al Km 5+600 - da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo.

⁴ CIG 7843840D86 € 97.600,00 Direzione Generale Roma - Procedura negoziata ex art. 36, comma 2, lettera b) del D.lgs. 50/2016 - appalto del servizio di pulizia e igiene ambientale della sede Anas di Cesano (RM) per la durata di 12 mesi - da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; CIG 7843901FDC € 218.739,96 Direzione Generale Roma - Procedura negoziata ex art. 36, comma 2, lettera b) del d.lgs. 50/2016 - l'appalto del servizio di pulizia e igiene ambientale della sede Anas di Via Monzambano 10 - Roma - per un periodo di mesi 6 - da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.



condizioni di sicurezza per gli utenti e per effettuare urgenti interventi massivi di taglio e potatura alberature e pulizia delle pertinenze stradali.

Quanto alla Struttura Territoriale Sicilia, è stato rappresentato che le quattro procedure negoziate segnalate - espletate nell'anno 2019 - hanno avuto ad oggetto il servizio di smaltimento dei rifiuti lungo l'autostrada A/19 Palermo-Catania e l'autostrada A/29 Palermo-Trapani Mazara del Vallo. Per l'Autostrada A19 (cod. CIG 775765074B - cod. CIG 77576653AD) è stato evidenziato che gli interventi sono riconducibili a due diversi Centri Manutentori che dovrebbero essere considerati "unità operative distinte responsabili in modo indipendente del proprio appalto", ai sensi dell'art. 35, comma 5, del d.lgs. 50/2016. Infatti, secondo quanto sostenuto dalla stessa Struttura Territoriale interessata, sulla base dell'organizzazione di ANAS, che - come già riferito - è articolata secondo quanto previsto dal DPR 1126/81, ciascun Centro Manutentorio, sarebbe da considerare un'unità operativa distinta responsabile in modo indipendente del proprio appalto.

In merito agli affidamenti relativi all'A29 è stato, invece, chiarito che gli stessi hanno avuto il medesimo oggetto, oltre a riferirsi alla medesima tratta autostradale in quanto il servizio di cui al CIG 79388935CO è stato riproposto, con lettera di invito del 13.06.2019 a seguito di procedura di gara di cui al codice CIG 7757676CBE andata deserta.

Infine, per gli affidamenti della Direzione Generale è stato riferito che si tratta di servizi di pulizia e igiene ambientale di due tra le diverse sedi ANAS e, più specificamente, quelle del Centro Sperimentale di Cesano e della sede della Direzione Generale di Via Monzambano, rimaste scoperte in seguito alla scadenza dei rispettivi contratti, entrambi stipulati a seguito di procedura aperta. ANAS avrebbe avuto la necessità di fare ricorso a due distinte procedure ex art. 36, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 50/2016, nelle more della conclusione di una procedura di gara aperta di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, suddivisa in due lotti, avviata nel medesimo anno 2019; infatti, i tempi di legge necessari per l'avvio e l'espletamento di un'ulteriore procedura sopra soglia comunitaria (ponte) avrebbero pregiudicato il raggiungimento dell'obiettivo di garantire la copertura del servizio in continuità con la scadenza dei contratti vigenti e, pertanto, non avrebbero consentito di presidiare adeguatamente le finalità di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Alcuni degli argomenti sostenuti da ANAS nel riscontro fornito alla comunicazione di avvio del procedimento di vigilanza non possono ritenersi condivisibili, sulla base delle considerazioni che seguono.

Occorre, infatti, osservare innanzitutto come, sia con riferimento alle modalità utilizzate dalla Struttura Territoriale del Lazio, che rispetto al servizio di pulizia nelle proprie sedi, ANAS abbia rilevato che il ricorso alle diverse procedure negoziate ex art 36, comma 2, lett. b) per importi inferiori alle soglie di rilevanza europea, piuttosto che ad un'unica procedura ordinaria (suddivisa in lotti) sia dipeso dall'urgenza di far fronte ad esigenze, sorte in modo improvviso.

In particolare, nel primo caso, relativo ai servizi di taglio alberi e pulizia stradale, l'urgenza sarebbe



stata correlata all'attribuzione della gestione di tratti stradali che, in precedenza, sono stati di competenza di altro ente; nel secondo, relativo alla pulizia delle sedi della società, l'urgenza sarebbe stata l'effetto di altre circostanze contingenti e concomitanti, quali la scadenza del contratto sottoscritto da altro ente e lo stralcio di un edificio dal contratto di appalto unitario (riguardante tutte le sedi ANAS), sottoscritto a seguito di procedura aperta.

Pur prendendosi atto che, per il servizio di pulizia delle sedi, si è trattato di una vicenda limitata nel tempo, si deve evidenziare, tuttavia, che – come noto – la sussistenza di ragioni di necessità ed urgenza non consente alle stazioni appaltanti di suddividere in diverse procedure negoziate, senza previa pubblicazione di un bando di importo inferiore alle soglie europee, affidamenti che devono essere assegnati mediante un'unica gara ed il cui valore deve essere calcolato complessivamente. Come noto, infatti, l'urgenza costituisce il presupposto per la riduzione dei termini nelle procedure ordinarie o per il ricorso alla procedura negoziata di cui all'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. n. 50/2016, oltre che dell'avvio anticipato dell'esecuzione contrattuale, ma non certamente per giustificare il mancato rispetto delle regole che governano il calcolo dell'importo a base di gara.

In altri termini, da una lettura sistematica delle disposizioni contenute nel codice e riferite a situazioni di necessità ed urgenza non può ritenersi che le stesse possano integrare - come, invece, sostenuto da ANAS - le ragioni oggettive richiamate nell'art. 35 comma 6, secondo cui *"Un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare l'applicazione delle norme del presente codice tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustificano"*; queste ragioni, sono piuttosto da riferire a particolari caratteristiche del servizio e/o dei lavori, che siano tali da poter escludere che i diversi lotti individuati debbano essere ricondotti alla medesima progettualità.

Sicché, come già chiarito, le ragioni di urgenza, in quanto non riferibili alle caratteristiche delle prestazioni oggetto di appalto o concessione, ma piuttosto a condizioni esterne ed al contesto nel quale deve essere effettuato l'affidamento, possono giustificare il ricorso ai diversi rimedi individuati dal codice, ma non una deroga alle disposizioni sul calcolo dell'importo del contratto, finalizzata ad utilizzare procedure riservate ad importi inferiori alle soglie di rilevanza europea.

Quanto alla suddivisione in lotti, si deve ribadire quanto già rilevato nella comunicazione di avvio del procedimento e cioè che la possibilità di ripartire i servizi/lavori/forniture omogenei in lotti distinti non solo è certamente ammissibile, in ragione di quanto previsto dall'art. 51 d.lgs. 50/2016, ma costituisce un'utile misura a beneficio delle piccole e medie imprese.

Resta fermo, tuttavia, quanto prescritto dal comma 9 dell'art. 35 in base al quale: *"Per i contratti relativi a lavori e servizi: a) quando un'opera prevista o una prestazione di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti; b) quando il valore cumulato dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui ai commi 1 e 2, le disposizioni del presente codice si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto"*.

Pertanto, anche quando la stazione appaltante si avvale - opportunamente - della prerogativa di suddividere in lotti gli affidamenti che devono essere effettuati nell'arco dell'anno, in ossequio alle indicazioni contenute nell'art. 51 del d.lgs. n. 50/2016, occorre che il valore degli stessi lotti sia computato complessivamente, al fine di individuare la procedura di aggiudicazione da applicare, senza incorrere nell'artificioso frazionamento.



In merito, solo di recente, questa Autorità ha rilevato che *".....sulla base del quadro normativo di riferimento, costituito dall'art. 35 co. 5, 6 e 9 d.lgs. 50/2016, in caso di contemporaneo affidamento di una pluralità di contratti di appalto di servizi o forniture (di natura omogenea), anche mediante lotti distinti, si deve computare il valore complessivo degli stessi e, ove questo valore superi la soglia prevista dall'art. 35 co. 1 d.lgs. 50/2016, la stazione appaltante deve espletare le relative procedure di affidamento nel rispetto delle norme comunitarie previste dal Codice dei contratti per gli affidamenti "sopra soglia" (delibera ANAC n. 774/2021).*

Infatti, la possibilità di frazionamento in lotti si pone, sotto il profilo normativo, *"...in funzione di dialettica contrapposizione con l'espresso divieto di artificioso frazionamento dell'oggetto dell'appalto. In altri termini, il frazionamento in lotti appare consentito fino al limite del divieto volto a evitare elusioni della disciplina comunitaria da parte delle stazioni appaltanti che potrebbero suddividere un unico contratto di valore pari o superiore alla soglia comunitaria, al fine di ottenere lotti di valore inferiore, che astrattamente potrebbero essere aggiudicati con procedure meno competitive di quelle previste per i contratti "sopra soglia". (...) La stazione appaltante, pertanto, pur essendo libera di frazionare l'appalto, deve considerare i lotti come parte di un progetto di acquisizione unitario al fine di determinare la soglia comunitaria e la connessa procedura di gara. La stazione appaltante, in particolare, dovrà fare riferimento alle procedure corrispondenti al valore complessivo dell'affidamento, dato dalla somma del valore dei singoli lotti (art. 29, commi 7 e 8; cfr. Cons St, sez. VI, 18 marzo 2011, n. 1681; Cons. St, sez. IV, 13 marzo 2008, n. 1101; Cons. St., sez. V, n. 4767 del 2 ottobre 2008; Tar Lazio, sez. III, n. 1722 del 7 marzo 2006)" (AVCP, Parere sulla normativa del 24 aprile 2013, rif. AG 02/13)' (Delibera ANAC 628/2021).*

Nel caso di ANAS, non vi è alcun dubbio che i diversi lotti contemporaneamente individuati dalla Struttura Territoriale del Lazio per i servizi di tagli alberi e pulizia stradale riferiti alla medesima strada (taglio alberi di SS 2 bis, SS 148 Pontina, SS 3 Flaminia, SS 6 Casilina, pulizia stradale di A90 - A91 e SS 148 Pontina) avrebbero dovuto essere computati cumulativamente per individuare correttamente la procedura di aggiudicazione da utilizzare.

Infine, con specifico riferimento agli argomenti proposti dalla Struttura territoriale della Sicilia, riguardo alla riconducibilità degli interventi di smaltimento dei rifiuti presenti nelle autostrade a due diversi Centri Manutentori da considerare *"unità operative distinte responsabili in modo indipendente del proprio appalto"*, ci si limita ad osservare quanto segue.

Sulla base della documentazione esaminata, emerge che i singoli Centri Manutentori non effettuano acquisti in modo autonomo, giacché gli appalti - come infatti avvenuto anche per i due relativi allo smaltimento dei rifiuti nella A19 - sono tutti gestiti dalla Struttura Territoriale, secondo il sistema, peraltro, illustrato da ANAS nel suo primo riscontro.

Pertanto, pur potendosi considerare ogni singola Struttura Territoriale come autonomo centro di acquisto rispetto ad ANAS e pur essendo ognuna di esse legittimata ad articolare i propri acquisti in lotti territoriali riferiti al singolo Centro Manutentore, certamente, per quanto già chiarito in precedenza, restano ferme le regole che impongono di computare unitariamente - quantomeno - tutti lotti riferiti alla medesima strada aggiudicati nell'arco dell'anno, al fine di individuare correttamente l'importo dei servizi oggetto di affidamento e la procedura da seguire.



Per tutto quanto esposto, ai sensi dell'art. 22, commi 1 e 2 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018,

DELIBERA

- di ritenere che la sussistenza di una situazione di necessità ed urgenza non costituisce una ragione oggettiva, ai sensi dell'art. 35 comma 6 del d.lgs. n. 50/2016, per disporre il frazionamento di un affidamento che, in base all'art. 35 comma 9 del d.lgs. n. 50/2016, deve essere considerato unitariamente, anche quando suddiviso in lotti, ai fini del calcolo della soglia di rilevanza;
- di raccomandare, alla stazione appaltante, per i futuri affidamenti, di conformarsi alle considerazioni svolte nella presente delibera, in riferimento alla corretta applicazione dell'art. 35 e 36 d.lgs. 50/2016.

La stazione appaltante è altresì invitata a comunicare le determinazioni assunte al riguardo, entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della presente delibera.

La presente delibera sarà pubblicata, ai sensi dell'art. 22, co. 1, del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, sul sito internet dell'Autorità.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 2 febbraio 2022

Il Segretario

Maria Esposito

Delibera firmata digitalmente il 2 febbraio 2022