

b) le spese per attività e investimenti per la propulsione, sostenute in coerenza con lo scenario di evoluzione dei settori di riferimento, sono considerate appropriate, ed in quanto tali autorizzate e comprese nelle fonti di finanziamento del Programma al fine di renderlo adeguato alle esigenze di ricerca e del tessuto produttivo del Paese”.

Quanto all’ulteriore richiesta del CIRA di assenso all’appostamento nella sezione ricavi del conto economico delle spese sostenute sia per gli “Adeguamenti tecnologici” che per i “Nuovi Impianti Propulsione”, con “coerente incremento del valore del patrimonio Pro.R.A (Patrimonio disponibile dello Stato) nei conti d’ordine e correlato decremento del debito verso il MIUR per contributo ex art. 4 c.1 d.m. n. 305 del 1998”, il Ministero non ha invece espresso assenso, richiamando l’azienda all’applicazione dei principi contabili e bilancistici.

Come riportato in precedenza, il *panel* di esperti del MIUR ha da ultimo dichiarato ammissibile, con relazione del 30 settembre 2019, la spesa rendicontata dal CIRA sui SS.AA.LL. dal 2014 al 2018 per un importo complessivo di euro 16.227.504,30 a fronte di una richiesta di euro 16.232.830 ed uno stralcio, pertanto, di euro 5.325,70.

## 5. L'ATTIVITA' CONTRATTUALE DI APPROVVIGIONAMENTO DEL CIRA

### 5.1 L'attività contrattuale di approvvigionamento

L'attività contrattuale del CIRA e, in particolare, quella di approvvigionamento di lavori, beni e servizi, è soggetta al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici" e successive modifiche ed integrazioni. Rilevano, altresì, le Linee guida approvate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nonché i decreti attuativi emanati dai Ministeri competenti per materia. L'Ente è soggetto agli obblighi di comunicazione all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, e a quelli di contribuzione verso l'ANAC e tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016, nonché agli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale dei bandi di gara, dei relativi avvisi di esito gara e di ogni documentazione attinente.

Il CIRA ha approvato il Regolamento generale degli approvvigionamenti nella seduta consiliare del 1° agosto 2018. Presso l'Ente è istituito l'albo dei fornitori e dei prestatori di servizi ai fini dell'attivazione delle procedure di affidamento previste dall'art. 36, comma 2, del citato d.lgs. n. 50.

In materia di utilizzo degli strumenti di acquisto centralizzato, la Società aderisce al sistema delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. di cui all'art. 26, comma 1 e 3, della l. n. 488 del 23 dicembre 1999 e ss.mm.ii. e al Mercato elettronico della Pubblica amministrazione (Me.Pa.) di cui all'art. 36, comma 6, del citato d.lgs. n. 50 del 2016.

Le categorie merceologiche oggetto di affidamento preponderanti per il CIRA sono quelle collegate all'attività che costituisce la *mission* dell'Ente, rappresentata principalmente dalla manutenzione e conduzione degli impianti e delle infrastrutture.

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi al numero di contratti stipulati nel 2018 distinti per tipologia di procedura negoziale adottata.

**Tabella 21 - Attività negoziale 2018**

Modalità di affidamento utilizzata	Numero contratti 2018	Importo aggiudicazione, esclusi oneri di legge	DI CUI		
			n. Utilizzo Consip	n. Utilizzo Mepa	n. Extra Consip e Mepa
Procedura aperta (art. 36, co. 9, d.lgs. 50/2016)	2	686.559,00			2
Procedura aperta (art. 60 d.lgs. 50/2016)	2	3.747.858,47			2
Procedure ristrette	0				
Procedura competitiva con negoziazione art. 36, c. 2, lett. b	138			100	38
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando art. 63, c. 2, lett. b del d.lgs. 50/2016	122	281.443,99		23	99
Partenariato per l'innovazione	0				
Dialogo competitivo	0				
Affidamento diretto art. 36, c. 2 lett. a del d.lgs. 50/2016	156	1.668.039,65		111	45
Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	9	4.857.731,58	9		
Fuori ambito applicazione d.lgs. 50/2016	54	207.048,40			54
Modifiche contrattuali ex art. 106 e art. 63, c. 3 lett. b	7	117.865,20	3		4
Contratti e concorsi di progettazione aggiudicati o organizzati in base a norme internazionali ex art. 16	2	349.830,00			2
Sistema Dinamico per la pubblica Amministrazione ex art. 55	7	1.915.893,71	7		
<b>Totale complessivo</b>	<b>499</b>	<b>16.632.270,00</b>	<b>19</b>	<b>234</b>	<b>246</b>

Fonte: CIRA

Il CIRA ha rappresentato che gli affidamenti complessivi nel 2018 sono stati 499 per un ammontare di euro 16.632.270, di cui 253 utilizzando i canali Consip e Mepa e 246 fuori Mepa e Consip. Dei predetti 499 contratti, 122 si ascrivono all'art. 63 comma 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (84 nel 2017), 156 sono gli affidamenti diretti di importo inferiore alla soglia dei 40.000 euro previsti dall'art. 36, comma 2, lettera a) (142 nel 2017); di tali ultimi, in n. 111 casi il CIRA si è avvalsa del canale Mepa. Tali affidamenti incidono come valore economico per il 10 per cento sul totale, mentre la restante parte è affidata con gare o con adesione alle convenzioni Consip o Mepa.

In linea con le osservazioni di questa Corte di cui alle precedenti Relazioni, anche il Collegio dei sindaci, nelle sedute del 24 luglio e del 5 settembre 2019, ha stigmatizzato le criticità poste

in luce nel Rapporto dell'*Audit* interno 2019/A del 2 agosto 2019 (rif. CIRA-CIP-19-2702) predisposto dalla direzione generale, avente a oggetto la verifica di conformità al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) delle procedure di affidamento diretto e negoziate senza bando svolte negli anni 2017 e 2018. Tale verifica si è focalizzata, in particolare, sui 47 affidamenti diretti superiori ad euro 30.000 che erano formalmente conclusi alla data del 1° gennaio 2019 (di cui 29 *ex art.* 63 e 18 *ex art.* 36, comma 2, lett. a del Codice dei contratti pubblici), oltre che su un campione del 10 per cento, selezionato tramite un generatore di numeri casuali, dei ben 489 affidamenti diretti di importo inferiore ad euro 30.000 (di cui 141 *art.* 63 e 348 *art.* 36, comma 2, lett. a), del Codice) che il CIRA ha disposto nel periodo osservato. Tale *Audit* interno ha riscontrato *“che, comune ad entrambe le procedure di affidamento (art. 36, comma 2, lett. a), e art. 63), appare una carente o inefficace azione di verifica preliminare sulle scelte dei procedimenti e dei fornitori e sull'appropriatezza delle motivazioni addotte dai RP in fase di progettazione”*. Con particolare riguardo alle procedure *ex art.* 36, comma 2, lett. a), l'*Audit* stesso evidenzia criticità afferenti all'inadeguata e disomogenea specificazione nella scheda istruttoria delle ragioni del ricorso all'affidamento diretto e della scelta del fornitore e di mancata documentazione delle ragioni di urgenza e della loro imprevedibilità e non imputabilità al CIRA. Con specifico riferimento alle procedure *ex art.* 63, l'*Audit* segnala casi di mancata dimostrazione dell'unicità del fornitore o dell'infungibilità del prodotto/servizio. L'*Audit* interno conclude indirizzando alle strutture le seguenti *“Raccomandazioni”*, volte anche alla riduzione dei rischi individuati nel Piano anticorruzione e trasparenza:

*“- effettuare un'opera di formazione/sensibilizzazione dei RP, ai fini di una più accurata progettazione degli approvvigionamenti ((per altro aspetto cogente, come ribadito dal regolamento interno in vigore) quale espressione di un'efficace azione di Project Management (art. 21 Dlgs. 50/2016 e ANAC, linee guida nr. 3/2016) da parte dei RP (... e) d'uniformare correttamente le scelte nell'identificazione del tipo di procedimento indicato in fase di progettazione dell'approvvigionamento, con particolare riferimento agli affidamenti diretti e alle motivazioni applicabili;*

*- inserire ed evidenziare nella scheda istruttoria una voce per indurre i Responsabili del Procedimento a motivare la decisione di non consultare due o più operatori (... e) una sezione dedicata alla descrizione, a cura del RP della fase di progettazione, delle ragioni che hanno condotto alla scelta del fornitore, in conformità all'articolo 32 comma 2 del Codice. Alle suddette ragioni il RPP allegnerà opportune evidenze. ... le ragioni (e le evidenze) saranno trascritte (ed allegate) a cura del RPA anche nella Determina a Contrarre;*

- che il Responsabile della fase d'affidamento metta in atto opportune azioni di verifica, quali ad esempio il ricorso a commissioni tecniche interne, ma estranee alla fase di progettazione dell'approvvigionamento e organizzativamente indipendenti dal RP, che possano instaurare un costruttivo contraddittorio con i RP della Progettazione nel motivare appropriatamente gli affidamenti diretti;

- ... nei casi in cui non fossero fornite in fase di progettazione adeguate motivazioni di unicità, il ricorso alla pubblicazione di "avvisi esplorativi per manifestazione di interesse".

Si evidenzia in proposito la necessità che la Società dia immediata ed efficace attuazione alle predette misure correttive nonché ai richiami già effettuati nella precedente Relazione di questa Corte. In quella sede, è stato ribadito, a fronte di un numero così elevato di affidamenti diretti e di criticità emerse al riguardo, la necessità che la società rispetti il confronto concorrenziale e pervenga a più puntuali contenuti delle determine di affidamento, che non possono limitarsi a meri generici richiami normativi, dovendo recare motivazioni puntuali e circostanziate dalla pertinente documentazione con riferimento alle specificità delle singole fattispecie concrete a riscontro della sussistenza, nei singoli casi, degli specifici stringenti presupposti cui è subordinata l'esperibilità delle procedure di affidamento diretto. Quanto alle "ragioni di estrema urgenza", si ribadisce che questa deve essere "derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice" e che "Le circostanze invocate a giustificazione del ricorso alla procedura (negoziata) non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici" (art. 63, comma 2, lett. c), del Codice dei contratti pubblici).

Va poi ricordato che nella seduta del 28 ottobre 2019 il Collegio sindacale, a seguito di verifica a campione degli affidamenti conferiti dalla Società, ha riscontrato una frequente errata qualificazione da parte dei responsabili del procedimento della procedura di appalto, nella fase di progettazione dello stesso ed ha, pertanto, invitato la direzione generale a porre in essere adeguati controlli nonché una specifica formazione delle risorse incaricate della funzione di "responsabile unico del procedimento", tenendo in ciò conto della numerosità dei RUP interessati, contrariamente, peraltro, all'indirizzo impartito sul punto dal Consiglio di amministrazione circa il fatto che gli incarichi di RUP debbono essere conferiti a personale dirigente (verbale 13 marzo 2019, n. 266).

## 5.2 Gli appalti relativi alla manutenzione delle grandi infrastrutture e degli impianti di prova facenti parte del patrimonio dello Stato

La manutenzione e conduzione degli impianti e infrastrutture realizzati nell'ambito del Pro.R.A. e facenti parte del patrimonio dello Stato costituisce oggetto dell'affidamento più importante della Società, sia sotto il profilo finanziario (importo complessivo capitolato *global server* di 2,4 ml, elevato nel modello "destrutturato" a 2,8 ml), sia sotto quello funzionale, trattandosi di attività essenziale per l'assolvimento della funzione istituzionale di realizzazione e gestione del patrimonio dello Stato, *ex lege* assegnata al CIRA, e per la concreta operatività aziendale.

Tale attività è stata in passato svolta in regime di "Global service". Il precedente assuntore, selezionato tramite procedura competitiva pubblica, è stato affidatario dal 15 settembre 2014 fino al 14 marzo 2018. Il relativo contratto di appalto di durata biennale, e dunque scaduto il 14 settembre 2016, è stato prima rinnovato per un anno nel 2016, in esercizio della opzione contrattuale, nonché per ulteriori 6 mesi nel settembre 2017, in avvalimento del diritto contrattualmente riconosciuto alla stazione appaltante nelle more del completamento di gara d'appalto in corso di effettuazione. La scadenza finale del contratto è stata fissata al 14 marzo 2018, termine non ulteriormente prorogabile, non sussistendo i relativi presupposti normativi. Tuttavia, nonostante la improrogabilità della scadenza del 14 marzo 2018 fosse ben nota e nonostante il mandato conferito dal Consiglio di amministrazione già in data 25 luglio 2017, soltanto nella seduta del Consiglio di amministrazione del 13 febbraio 2018 è stata presentata la proposta del Direttore generale p.t. di "delibera relativa alle procedure di approvvigionamento dei servizi di *Maintenance & Operations* (M&O) nell'ambito del cd "modello di gestione destrutturato".

La proposta predetta comprendeva anche il quadro economico complessivo di spesa e la documentazione di gara relativi agli affidamenti per la fornitura dei Servizi di M&O; essi venivano articolati nei seguenti 3 capitolati principali:

1. "Capitolato per servizi di manutenzione e conduzione su reti di distribuzione, impianti e sistemi termici, fluidici, meccanici, tecnologici, idrici, idricosanitari e relativi sistemi di controllo", suddiviso in due lotti: euro 1.640.000 "a canone", euro 800.000 ad attivazione (c.d. OAQ "a *plafond*");

2. “Capitolato per servizi di manutenzione e conduzione su reti di distribuzione elettrica, impianti e sistemi elettrici, speciali e relativi sistemi di controllo, suddiviso in due lotti: euro 1.134.000 “a canone”, euro 400.000 OAQ “a *plafond*”;

3. “Capitolato per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sui beni afferenti al patrimonio civile, infrastrutturale ed impiantistico del CIRA, del valore di euro 1.460.000 “a *plafond*”, suddiviso in quattro Sub-lotti; Impianti FTM, Impianti SEC, Opere civili, Servizi professionali ingegneria supporto RUP).

Oltre a tali capitolati, la proposta ne prevedeva altri quattro, attivati a *plafond* ed oggetto di affidamento su Me.pa, concernenti ascensori e montacarichi (euro 20.000); antincendio (euro 82.000); mezzi di sollevamento (euro 20.000); monitoraggio ambientale (euro 100.000).

A fronte della avvenuta presentazione dei capitolati di appalto nella seduta consiliare del 13 febbraio 2018 (ossia soltanto un mese prima della scadenza del 14 marzo 2018), nella riunione del Collegio sindacale del 1° marzo 2018 il Direttore generale p.t. informava di non essere in grado di rispettare la scadenza del 14 marzo 2018 quanto ai detti tre capitolati principali e di avere per tale ragione attivato su Me.Pa. il 27 febbraio 2018 quattro affidamenti diretti bimestrali sottosoglia (c.d. “contratti-ponte”) di valore prossimo ai 40.000 euro ciascuno, ex art. 36 comma 2 lettera a) d.lgs. n. 50 del 2016, in favore di altrettante aziende locali. L’aver mantenuto i quattro contratti-ponte ciascuno al di sotto dei 40.000 euro, onde poter procedere al relativo affido diretto, ha comportato che gli stessi si sono sostanzianti non nella quota *pro rata temporis* (nel caso bimestrale) di quello che era l’effettivo fabbisogno manutentivo del CIRA, bensì soltanto in importi pari a circa il 30 per cento del reale fabbisogno manutentivo stimato nei corrispondenti capitolati che erano stati proposti dal Direttore generale e approvati dal Consiglio di amministrazione.

Inoltre, in data 29 marzo 2018, lo stesso Direttore generale p.t. adottava in autotutela, in qualità di responsabile unico del procedimento, determinazioni di revoca dei bandi di gara relativi ai capitolati nn. 1 e 2 a causa di “*errore materiale ... potenzialmente decisivo ...*”; il 23 maggio 2018 egli ne comunicava l’avvenuto affidamento dei relativi servizi, attraverso il sistema dinamico di acquisizione CONSIP, per il periodo 16.05.2018-15.05.2019 opzionabile fino al 15.05.2020<sup>38</sup>. Quanto al capitolato 3, il 23 maggio 2018 il Direttore generale p.t. rappresentava che il relativo *iter* di affidamento su Mercato Elettronico CONSIP era ancora in “fase di preparazione” quanto

<sup>38</sup> Con sentenze n. 5938/2018 del 12 ottobre 2018 e n. 6242/2018 del 29 ottobre 2018 il Tar Campania ha rigettato i ricorsi proposti da altri concorrenti relativamente, rispettivamente, al Capitolato n. 1 e al Capitolato n. 2.

ai lotti <<"Fluidido-Termo-Meccanico" - Lotto I - FTM Servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria circa reti di distribuzione, impianti e sistemi termici, fluidici, meccanici, tecnologici, idrici, idrico-sanitari e relativi sistemi di controllo>> (euro 300.000) e <<"Sistemi Elettrici e di Controllo" - Lotto II - SEC Servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria circa reti di distribuzione elettrica, impianti e sistemi elettrici speciali e relativi sistemi di controllo>> (euro 300.000)<sup>39</sup>, mentre quanto al lotto "EDILE" - Lotto III - Accordo Quadro per Lavori e Servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria - Opere edili sul patrimonio civile, industriale ed infrastrutturale (euro 300.000) era stata attivata una "Richiesta di Offerta" (RDO) sul Mercato Elettronico CONSIP, giunta a conclusione il 4 settembre 2018<sup>40</sup>.

Questa Corte ha già evidenziato nella precedente Relazione che, a cagione dei ritardi e degli "errori materiali" che hanno caratterizzato l'attuazione da parte del Direttore generale p.t. del mandato conferitogli nella seduta consiliare del 25 luglio 2017 di procedere all'espletamento su Consip delle procedure di gara necessarie a consentire l'attivazione dei nuovi contratti manutentivi a partire dal 15 marzo 2018, data improrogabile di scadenza del precedente contratto manutentivo di *global service*, l'azienda è stata posta in condizione di non poter disporre, alla predetta scadenza, di regolari affidamenti relativi alla manutenzione del proprio patrimonio infrastrutturale e impiantistico, cosicché è dovuta ricorrere, *in extremis*, all'attivazione di soluzioni emergenziali (i c.d. "contratti-ponte") che, oltre a essere di dubbia compatibilità con la normativa in materia di evidenza pubblica e con il divieto di frazionamento artificioso dei contratti pubblici, hanno fatto sì che per alcuni mesi l'attività manutentiva del CIRA sia stata svolta in modo frazionato e disorganico e in misura largamente inferiore (soltanto circa il 30 per cento) al fabbisogno risultante dai capitolati.

In proposito, stanti i ritardi e gli "errori materiali" di cui si è riferito, questa Corte ha già segnalato la necessità di una revisione delle procedure interne che assicurino una pronta ed efficace attivazione delle pratiche per l'affidamento, nel rigoroso rispetto della disciplina di legge e sulla base di corrette e accurate stime dei reali fabbisogni manutentivi, al fine di salvaguardare il CIRA da forme non trasparenti di affidamenti diretti o frazionati e il

---

<sup>39</sup> Il corrispondente contratto-ponte bimestrale affidato direttamente per un valore corrispondente soltanto al 35 per cento della quota parte bimestrale del lotto medesimo, avviato il 16 marzo 2018, è cessato anticipatamente il 15 aprile 2018 per rinuncia dell'affidatario, invero senza che alcun ordine di lavorazione sia stato attivato.

<sup>40</sup> Tale procedura è volta all'attivazione di un affidamento dal 01.07.2018 al 30.06.2020. Il corrispondente contratto-ponte bimestrale affidato direttamente per un valore corrispondente soltanto al 31 per cento della quota parte bimestrale del lotto medesimo, avviato il 16 marzo 2018, è cessato il 15 maggio 2018 e pertanto il CIRA è rimasto privo di tale presidio manutentivo sino al 30 giugno 2018.

patrimonio impiantistico e infrastrutturale dello Stato dal rischio di inadeguata, insufficiente e disorganica manutenzione.

Al fine di supportare le attività di governo e di controllo diretto di tutte le prestazioni contrattuali manutentive, il CIRA ha avviato l'utilizzo sistematico del Sistema Informativo di Manutenzione (SIM): si tratta di un sistema aziendale di tipo proprietario, sviluppato all'interno del Centro a partire dai motori *open source* liberamente e gratuitamente accessibili sul mercato, denominato CIRAMOMS 2.0. In tal senso, l'adozione da parte del CIRA di un sistema informativo atto a consentire un monitoraggio tempestivo ed efficace dell'andamento degli appalti manutentivi e del relativo fabbisogno si impone quanto mai ora che il CIRA, abbandonando il precedente modello del *Global service*, si è riappropriata del governo diretto delle attività manutentive che caratterizza il c.d. "Modello destrutturato", nell'ambito del quale la disponibilità di dati completi e costantemente aggiornati costituisce un fondamentale presupposto per una tempestiva ed efficace identificazione e programmazione degli interventi necessari ad assolvere al meglio la missione istituzionale di mantenere il patrimonio infrastrutturale e impiantistico dello Stato in condizioni ottimali di efficienza.

Infatti, con i contratti di manutenzione, conduzione e supporto operativo relativi alle infrastrutture e impianti, affidati sulla base della delibera consiliare del 23 febbraio 2018, il CIRA è passato ad un sistema, cosiddetto "destrutturato", finalizzato a superare le criticità connesse al precedente sistema di affidamento a mezzo di un unico contratto di *Global Service* con facoltà di concedere subappalti attraverso l'aggiudicazione, da parte del CIRA, dei singoli appalti relativi ai diversi lotti manutentivi a specifici affidatari reperiti dal CIRA tramite i canali Consip, distinti per tipologia di competenza tecnica: termo-fluido-meccanica, elettrica, opere civili, antincendio, ascensori e montacarichi, mezzi di sollevamento e monitoraggio ambientale.

L'adozione del cd. "Modello di gestione destrutturato" dei contratti di approvvigionamento dei Servizi di *Maintenance & Operations* (M&O) degli impianti generali e degli impianti di prova del CIRA che è stato varato con la delibera consiliare del 13 febbraio 2018 ha riguardato un ammontare complessivo a base d'asta di 5.656.000 euro, che ha portato all'avvio di contratti biennali approvvigionati tramite CONSIP (SDAPA e MEPA), in scadenza nel periodo marzo-settembre 2020, per un importo totale aggiudicato per circa 4.133.000 euro. Nella seguente tabella si riporta il quadro riepilogativo degli appalti manutentivi che risultavano aggiudicati dal CIRA al 28 gennaio 2019 sulla base del quadro economico autorizzato nella citata seduta consiliare del 13 febbraio 2018.

Tabella 22 - Appalti di manutenzione aggiudicati al 28 gennaio 2019

Quadro Economico autorizzato nella seduta consiliare del 13/02/2018							
su base biennale							€ 5.656.000,00
su base annuale							€ 2.828.000,00
APPALTO nello Schema Destrutturato "Inviluppo Economico complessivo per la fornitura di servizi di M&O del c.d. Modello Destrutturato"				€ 1.083.140,02	€ 977.747,25	€ 2.060.887,27	€ 4.121.774,54
CANALE CONSP UTILIZZATO	Descrizione attività	Data Affidamento	Periodo di Efficacia del Contratto	Importo annuale canone	Importo annuale extra-canone (Plafond)	Importo annuale canone + extra- canone	Importo Totale su intero periodo contrattuale
SISTEMA DINAMICO	Capitolato Speciale di appalto per servizi di manutenzione e conduzione su reti di distribuzione, impianti e sistemi termici, fluidici, meccanici, tecnologici, idrico-sanitari e relativi sistemi di controllo FTM	09/05/2018	16/05/2018 - 15/05/2019 (opzionabile fino al 15/05/2020)	€ 596.070,00	€ 400.000,00	€ 996.070,00	€ 1.992.140,00
SISTEMA DINAMICO	Capitolato Speciale d'Appalto per servizi di manutenzione e conduzione su reti di distribuzione elettrica, impianto e sistemi elettrici, speciali e relativi sistemi di controllo SEC	14/05/2018	16/05/2018 - 15/05/2019 (opzionabile fino al 15/05/2020)	€ 388.200,00	€ 200.000,00	€ 588.200,00	€ 1.176.400,00
MERCATO ELETTRONICO	Ascensori e Montacarichi	12/03/2018	16/03/2018 - 15/03/2019 (opzionabile fino al 15.03.2020)	€ -	€ 9.700,00	€ 9.700,00	€ 19.400,00
MERCATO ELETTRONICO	ANTINCENDIO	08/03/2018	16/03/2018 - 15/03/2019 (opzionabile fino al 15.03.2020)	€ 21.220,02	€ 13.480,00	€ 34.700,02	€ 69.400,04
MERCATO ELETTRONICO	Mezzi di Sollevamento	12/03/2018	16/03/2018 - 15/03/2019 (opzionabile fino al 15.03.2020)	€ -	€ 10.300,00	€ 10.300,00	€ 20.600,00
MERCATO ELETTRONICO	Monitoraggio Ambientale	11/04/2018	16/04/2018 - 15/04/2019 (opzionabile fino al 15.04.2020)	€ -	€ 44.267,25	€ 44.267,25	€ 88.534,50
MERCATO ELETTRONICO	"EDILE" - Lotto III - Accordo Quadro per Lavori e Servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria - Opere edili sul patrimonio civile, industriale ed infrastrutturale del CIRA ScpA di Capua (CE) tramite "Richiesta di Offerta (RDO) nell'ambito del Mercato elettronico della P.A. (Me.Pa.)	11/04/2018	11/09/2018 - 10/09/2020	€ 77.650,00	€ 300.000,00	€ 377.650,00	€ 755.300,00
Nessuno	"SEPR" - Lotto IV - Servizi Professionali	progetto di gara abbandonato					
Nessuno	"Fluido-Termo-Meccanico" - Lotto I - FTM Servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria circa reti di distribuzione, impianti e sistemi termici, fluidici, meccanici, tecnologici, idrici, idrico-sanitari e relativi sistemi di controllo	progetto di gara abbandonato					
Nessuno	"Sistemi Elettrici e di Controllo" - Lotto II - SEC Servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria circa reti di distribuzione elettrica, impianti e sistemi elettrici speciali e relativi sistemi di controllo	progetto di gara abbandonato					

Fonte: CIRA

Nella seduta del 12 novembre 2019 il Consiglio di amministrazione ha valutato positivamente l'adozione del cd. "Modello di gestione destrutturato" dei contratti di approvvigionamento dei servizi di *Maintenance & Operations* (M&O) degli impianti generali e degli impianti di prova del CIRA varato con la delibera consiliare del 13 febbraio 2018, ritenendo che esso abbia *"rappresentato, nel 2018, un utile contributo per conseguire gli obiettivi strategici di: – massimizzare il coinvolgimento ed il governo del personale CIRA sul processo di mantenimento in condizioni operative del patrimonio impiantistico ed infrastrutturale del CIRA; – massimizzare il ricorso ad affidamenti tramite i canali CONSIP; – consentire l'affidamento a soggetti specializzati nelle diverse tipologie di servizio; – frazionare il rischio di eventuali default degli assuntori"* e che *"la complessità delle infrastrutture, degli impianti generali e degli impianti di prova suggerisce un ulteriore livello di destrutturazione dei contratti separando la manutenzione e conduzione delle infrastrutture e impianti generali (IGI) dalla manutenzione programmata/supporto operativo degli impianti di ricerca (PWT, IWT, LISA) (v. Allegato 1 Presentazione Proposta Rinnovo Contratti M&O del CIRA)"*.

Questa Corte ha già segnalato nella precedente Relazione le criticità legate all'istituto del *"plafond"* contrattuale: si tratta di prestazioni e/o servizi non rientranti nelle attività remunerate *"a canone"*, che vengono eseguiti su richiesta del CIRA verso corrispettivi determinati, ove non diversamente stabilito, in base ai prezzi predefiniti in base a prezzari indicati nel capitolato, con applicazione del ribasso di gara.

Tali attività extra-canone vengono gestite attraverso buoni di acquisto (BDA) secondo il processo autorizzativo interno previsto dal CIRA per l'attivazione del *plafond*, che è a cura direttamente dell'Ufficio del RUP, per gli importi che si situino al di sotto della soglia contrattualmente prevista. Invece, per gli interventi di importo superiore al limite di franchigia contrattuale l'assuntore può avviare attività di manutenzione a guasto soltanto dopo aver ricevuto il relativo BDA sottoscritto dalla Direzione CIRA. In via eccezionale, laddove ricorrano gli estremi di urgenza e/o di messa in sicurezza, le attività possono essere autorizzate per iscritto dal DEC e/o RUP in attesa del successivo perfezionamento ed emissione del BDA.

Normalmente il peso del *plafond* rispetto alle attività a canone è largamente minoritario, di regola non superiore a un terzo. Ha fatto eccezione, e per questo è stato oggetto di maggiori approfondimenti relativamente al periodo campionato da settembre 2018 a maggio 2019, il Sub-Lotto III Edile acquistato tramite RDO Me.Pa., in cui tale proporzione è stata più che ribaltata. Si rammenta in proposito che il CIRA aveva proceduto all'aggiudicazione isolata del

Lotto predetto, per il periodo 11 settembre 2018-10 settembre 2020, per un importo complessivo di 755.300 euro, dei quali soltanto 155.000 euro a canone e i restanti 600.000 euro a *plafond*: di essi, ben oltre 340.000 risultano essere stati spesi nei soli otto mesi da settembre 2018 al 23 maggio 2019 per interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico del Fabbricato 0, dell'edificio LCS e del fabbricato mensa banca, come risulta dalla relazione CIRA-CIP-19-1698 del 23 maggio 2019.

Nella precedente Relazione è stato già segnalato anche che tali importi sono andati anche a cumularsi (aggirando la soglia di 500.000 euro che impone la delibera consiliare) agli ingenti lavori, ugualmente finalizzati alla riqualificazione di alcuni immobili, che sono stati appaltati a luglio 2018 mediante una procedura Me.P.A. ai sensi dell'articolo 36, comma 6 e comma 2 lett. b del d.lgs. 50 del 2016, previa consultazione di almeno 10 operatori economici); tali interventi sono iniziati nell'agosto 2018 e sono stati ultimati nell'ottobre 2018, per un importo complessivo consuntivato di euro 407.344, comprensivo di oneri per la sicurezza e modifiche contrattuali. In proposito, già nella precedente Relazione si è evidenziato che il certificato di ultimazione lavori del 19 ottobre 2018 riferito al "Progetto dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria dei fabbricati mensa e banca del CIRA", che ammontava originariamente a 124.942,76 euro, è peraltro lievitato a 154.526,06 euro, con una variazione del consuntivo rispetto alla base d'asta di ben euro 39.962,31 ossia ben il 23,68 per cento, superiore alle soglie fissate dall'art. 106 del Codice dei contratti pubblici<sup>41</sup>.

Anche il Collegio sindacale, nella seduta del 28 ottobre 2019, ha stigmatizzato quanto specificato nel documento su "*Attività effettuate, stato di disponibilità e criticità degli impianti ed azioni future proposte*" dedicato al "*Progetto sull' Efficientamento Energetico degli Impianti di Climatizzazione dei Fabbricati Direzionali*", in relazione al fatto che: "*Le attività sono state effettuate acquistando le pompe di calore, gli UTA e le macchine di climatizzazione attraverso procedure comparative tra più operatori, mentre le attività impiantistiche sono state suddivise tra gli assuntori degli attuali contratti di manutenzione e conduzione (omissis). Nonostante il valore del progetto fosse stato stimato circa 460Keuro (quindi oltre le deleghe autorizzative del Direttore Generale), non appaiono autorizzazioni del Presidente o alcun passaggio nei CdA. ...*".

---

<sup>41</sup> L'art. 106 Codice dei contratti pubblici prevede che il superamento delle soglie ivi fissate possa comportare, tra l'altro, la comunicazione all'ANAC entro trenta giorni, assistita da sanzione amministrativa a carico della stazione appaltante di importo compreso tra 50 e 200 euro per giorno di ritardo, oltre alla responsabilità dei titolari di incarichi di progettazione per i danni subiti dalle stazioni appaltanti in conseguenza di errori o di omissioni della progettazione o a causa di carenze del progetto esecutivo.

Oltre ai predetti appalti di lavori sui fabbricati CIRA di cui si è detto, da settembre 2018 al 15 marzo 2019 sono stati spiccati buoni di acquisto per oltre 340.000 euro, a valere sul *plafond* edile, sempre destinati ad interventi di “riqualificazione dei fabbricati CIRA”. Anche tali interventi avrebbero più propriamente potuto e dovuto essere oggetto di previa regolare pianificazione dei fabbisogni e di organica progettazione degli interventi complessivi da eseguire, nonché di bando di gara secondo le procedure prescritte per gli appalti di lavori.

Al riguardo, in particolare, si evidenzia che sul fabbricato principale del CIRA (LCS), tra settembre 2018 e maggio 2019, si sono cumulati interventi ingenti eseguiti a valere sul *plafond* edile per complessivi 242.384 euro: in tale ambito, soltanto gli interventi sul “parcheggio LCS” sono ammontati complessivamente a euro 63.831 e soltanto gli interventi sulla “facciata LCS” sono ammontati complessivamente a euro 152.686. In merito, si osserva che, stante l’evidente unitarietà economico-funzionale degli stessi, sarebbe stato opportuno che il CIRA si fosse avvalso di regolari procedure di predeterminazione dei fabbisogni e di programmazione degli approvvigionamenti, oltre che di regolari fasi di progettazione preliminare ed esecutiva, così come delle garanzie tecniche offerte dalla direzione dei lavori, che caratterizzano le ordinarie procedure di appalto. Le procedure di affidamento di cui si è detto, in tal modo, sarebbero risultate ben più trasparenti, tracciabili e controllabili rispetto ai meri ordini di acquisto che vengono spiccati dal RUP a valere sul *plafond*, che si risolvono in una sostanziale rimessione delle scelte circa gli interventi da effettuare alla discrezionalità del RUP e a quella esecutiva dell’appaltatore, relativamente alle scelte progettuali e tecniche sottostanti agli interventi attivati.

Le causali degli interventi effettuati a valere sul *plafond* riportate nella nota CIRA-CIP-19-1698 del 23 maggio 2019 evidenziano che, dei ben 32 interventi eseguiti nel periodo osservato a valere sul *plafond* edile, soltanto alcuni fanno riferimento a situazioni con carattere di imprevedibilità e urgenza dell’intervento (es. necessità di fronteggiare improvvise avarie o infiltrazioni ovvero eventi meteo eccezionali), mentre la maggior parte di essi sono riferiti ad esigenze di adeguamenti normativi, sismici o di sicurezza o finalità di garanzia del decoro o dello stato di funzionalità e conservazione del patrimonio impiantistico e immobiliare che sottintendono, come tali, fabbisogni che si manifestano nel corso del tempo e il cui soddisfacimento dovrebbe, pertanto, essere oggetto di tempestiva programmazione.

A fronte di fabbisogni prevedibili e programmabili, dunque, non appare congruo il ricorso, quanto meno nella misura generalizzata fattane dal CIRA, al meccanismo del *plafond*, che

appare critico sotto i profili della trasparenza, programmazione e controllabilità degli approvvigionamenti e che, pertanto, dovrebbe essere limitato alle sole prestazioni difficilmente preventivabili.

Continua in proposito a registrarsi un ricorso ai *plafond* per importi ingenti, in vero riferibili a interventi che, in quanto ben prevedibili e affatto inattesi, avrebbero ben potuto, e dunque dovuto, essere oggetto di adeguata programmazione e di regolari procedure di approvvigionamento. Continuano a destare perplessità, in particolare, tutti gli interventi che presentano natura servente, strumentale e di completamento rispetto alla complessiva riqualificazione dell'edificio mensa; tale intervento, infatti, pur presentandosi evidentemente come unitario sotto un profilo economico-funzionale, attraverso una molteplicità di ordini spiccati sui *plafond*, è stato impropriamente frazionato in una miriade di interventi.

Essi, per di più, si sommano agli ulteriori lavori riguardanti il medesimo edificio, oggetto di attenzione nella precedente Relazione: a tale proposito, si richiamano le risultanze che emergono dal certificato di ultimazione dei predetti lavori (in data 19 ottobre 2018), atto dal quale risulta un costo finale degli stessi pari a 154.526,06 euro, superiore di ben euro 39.962,31 (23,68 per cento) rispetto alla base d'asta, ammontante a 124.942,76 euro. Da ciò consegue, evidentemente, il superamento delle soglie fissate dall'art. 106 del Codice dei contratti pubblici.

Nemmeno può sfuggire che, per quanto l'aggiudicazione del *plafond* e del relativo prezzario abbia a presupposto una gara deliberata dal CdA, è altrettanto vero che il *plafond* stesso è, in buona sostanza, un mero Accordo-Quadro, con il quale si acquista il diritto di ordinare al fornitore l'esecuzione delle diverse possibili prestazioni oggetto del capitolato, da liquidare secondo il prezzario aggiudicato, per l'appunto col sistema "a misura", in sé come detto più difficilmente controllabile rispetto al sistema di liquidazione "a corpo".

In sostanza, in tal modo vengono inevitabilmente meno tutti i presidi connessi al bando di regolari gare di appalto, che sono il presupposto di una corretta identificazione dei fabbisogni e di una ordinata programmazione del relativo soddisfacimento, nonché di un efficace riscontro, in più fasi e in forza del concorso di più soggetti (DEC, RUP, Direttore generale, oltre al vaglio del Consiglio di amministrazione laddove l'importo dei lavori superi i 500 mila euro), di conformità e congruità delle prestazioni eseguite "a corpo". Diversamente è accaduto nel periodo approfondito, nel corso del quale tutti i ruoli, sia operativi che di controllo, sono di fatto venuti a concentrarsi nella stessa persona (come avvenuto quando le figure di RUP e

Responsabile dell'Unità GRIM hanno coinciso con la persona del Direttore generale), che viene così a trasformarsi in un *dominus* assoluto della gestione dell'appalto. Uno stesso soggetto, infatti diviene così titolare delle liquidazioni delle spese "a misura" (in vero anche con il coinvolgimento del DEC) nonché delle modifiche postume delle condizioni contrattuali attraverso la prassi, decisamente critica, dell'approvazione di varianti e del concordamento di nuovi prezzi, con sostanziale vanificazione dei presidi di trasparenza e di controllo. Si ribadisce nuovamente, quindi, la sostanziale assenza, nelle fattispecie in esame, delle prescritte fasi di programmazione, pianificazione e progettazione degli interventi, seguiti da una direzione lavori e oggetto di collaudo finale, che vengono di fatto sostituite dai meri ordini di acquisto spiccati dal RUP e susseguenti liquidazioni a misura da parte del DEC.

Né può sottacersi ancora che l'impiego da parte del RUP del *plafond* manutentivo per la realizzazione degli ingenti "lavori di riqualificazione dei fabbricati", di non trascurabile rilevanza tecnica e impegno economico può favorire in concreto il verificarsi delle precondizioni per addvenire a modifiche postume delle condizioni contrattuali, considerata la difficoltà di prevedere, nei prezziari le specifiche di interventi mirati sul patrimonio edile, per di più di non trascurabile rilievo tecnico ed economico, come quelli in concreto realizzati presso il CIRA. La situazione descritta apre agevolmente la strada a susseguenti "imprevisti" e, per tale via, a modifiche postume delle reali condizioni tecniche ed economiche dell'appalto attraverso la censurabile prassi delle varianti, degli *addenda* al contratto quadro (es. *Addendum* del 5 ottobre 2018), dei lavori complementari, del concordamento di nuovi prezzi.

A tale riguardo, inoltre, si evidenzia come, laddove il concordamento di nuovi prezzi avvenga su prestazioni comprese nel prezzario regionale, ne risulti sostanzialmente vanificato il ribasso d'asta conseguito in sede di gara. Nel caso in cui, poi, il concordamento di nuovi prezzi avvenga su prestazioni non comprese nel prezzario regionale, i nuovi prezzi si vengano a formare sulla base di una trattativa diretta tra committente e appaltatore, che non trova parametri di riferimento né, come detto, nei prezziari ufficiali né in procedure competitive, il che rende la stazione appaltante soggetta in via di fatto al prezzo che le viene praticato dall'appaltatore.

Si ribadisce anche che il riscontro, negli atti del RUP, della ricorrenza delle condizioni e dei presupposti tassativamente stabiliti dall'art. 106 d.lgs. n. 50 del 2016 per la modifica dei contratti di appalto durante il periodo di efficacia non può essere oggetto di motivazioni meramente generiche o tanto meno apodittiche o ripetitive delle previsioni normative,