

generale e speciale ex artt. 38 e 48 del d.lgs. 163/2006, nonché l'erronea acquisizione dello smart CIG in luogo del CIG secondo quanto previsto dalla determinazione ANAC n. 4 del 7 luglio 2011, oltre a frequenti carenze nelle modalità di controllo e verifica di conformità/regolare esecuzione.

Con riferimento, invece, ai lavori pubblici, gli accertamenti condotti hanno consentito di rilevare il reiterato diverse irregolarità con riferimento al previgente codice del 2006 (d.lgs. 163/2006): mancato o approssimativo espletamento delle operazioni di riscontro sul possesso dei requisiti di ordine generale ex art. 38; mancata o approssimativa predisposizione di atti inerenti la procedura di affidamento, tra cui la determinazione a contrarre, la nomina del RUP, il verbale di aggiudicazione provvisoria e la stipulazione del contratto, previsti ai sensi degli artt. 10 e 11; la costante carenza dei presupposti per l'adozione o approssimazioni nell'applicazione della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara di cui all'art. 57; il frequente illegittimo ricorso a varianti in corso d'opera e non corretta applicazione dell'art. 132 e degli artt. 161 e 168 del d.P.R. 207/2010, comportanti, tra l'altro, l'assorbimento delle economie da ribasso; la mancanza dei presupposti legittimanti il ricorso alla procedura di somma urgenza prevista dall'art. 176 del d.P.R. 207/2010; la mancata e non corretta attuazione degli adempimenti formali e sostanziali afferenti alla fase esecutiva dei contratti, con particolare riferimento alle tempistiche per la consegna dei lavori, all'adozione di atti per la sospensione e la proroga dei termini per la conclusione dei lavori e agli adempimenti conclusivi dell'intervento (relazione sul conto finale; certificato di regolare esecuzione o collaudo) ai sensi dell'art. 141 del d.lgs. 163/2006 nonché degli artt. 153, 158-160, 202, 229, 304 del d.P.R. 207 del 2010.

Asl Valle d'Aosta

Con deliberazione n. 493 del 29 maggio 2019, l'Autorità si è pronunciata all'esito di istruttoria sulla base degli accertamenti ispettivi effettuati presso l'ASL Valle d'Aosta che hanno fatto riferimento a un campione di 79 procedure di affidamento, nel periodo 2013 - primo semestre 2016, pertanto ricadenti sotto la disciplina del previgente d.lgs. 163/2006. Elementi di criticità sono emersi principalmente in relazione al ricorso agli istituti della proroga e dei rinnovi, non in linea con le previsioni di legge. Ulteriori anomalie sono state rilevate nell'applicazione delle disposizioni relative alla centralizzazione ed all'aggregazione degli acquisti e nel ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando. Con la citata deliberazione sono state, pertanto, contestate alla stazione appaltante la violazione del disposto normativo di cui all'art. 57, comma 2, lett. a), nella parte in cui prevede che nella procedura negoziata non possono essere modificate in modo sostanziale le condizioni iniziali del contratto; carenze in ordine alla sussistenza delle condizioni per il ricorso alla proroga del contratto; confusione nell'applicazione dell'istituto della ripetizione di servizi analoghi di cui all'art. 57, comma 5, lett. b), con impropria sovrapposizione con il rinnovo e la proroga; errato riferimento agli approvvigionamenti complementari di cui all'art. 57, comma 3, lett. b).

ULSS 2 Marca Trevigiana

Con delibera n. 139 del 27 febbraio 2019 l'Autorità si è pronunciata all'esito di istruttoria sulla base degli accertamenti ispettivi effettuati presso l'ex Azienda ULSS 9 di Treviso (adesso ULSS 2 Marca Trevigiana) che hanno fatto riferimento ad un campione di 51 affidamenti, pari in termini di valore

economico all'11,8% circa del totale dell'importo a base d'asta complessivo dei CIG perfezionati dalla stazione appaltante nel periodo di riferimento 2013-2016 (€ 4.965.672.537,51), riguardanti 7 procedure afferenti ai lavori, 19 procedure di acquisizione di servizi e 25 forniture di beni. Tra le maggiori criticità rilevate, con riferimento agli appalti di lavori analizzati è stata contestata, per i lavori di realizzazione centrale acqua refrigerata (€ 92.000) nel contesto intervento denominato "Ristrutturazione del complesso denominato Villa Carisi", la violazione dell'art. 57, co. 5 lett. a), del d.lgs. 163/2006, in quanto non sussistente il carattere dell'imprevedibilità, risultando tale intervento, sulla scorta di una più attenta analisi/valutazione dello stato di fatto, agevolmente prevedibile e programmabile. Per quanto concerne gli affidamenti di servizi e forniture è stato invece contestato, per diversi affidamenti, il ricorso a procedure negoziate senza pubblicazione del bando per dichiarata "privativa industriale" sugli appalti informatici indice di "lock in" che l'Amministrazione è stata invitata a cercare di superare al fine di assicurare l'apertura dei sistemi informativi e la circolazione dei dati fra gli stessi sistemi, da realizzare tramite l'emanazione di regole tecniche e di standard. In relazione al servizio di soccorso e trasporto sanitario è stata rilevata l'erronea indicazione dell'importo a base d'asta in conseguenza della omessa valutazione del valore del rinnovo contrattuale già previsto nel contratto originario ex art. 29, c.1. d.lgs.163/2006. Infine, in relazione all'affidamento del Servizio Alpino e Speleologico Veneto per interventi di elisoccorso in montagna ed in ambiente ostile, del valore di € 495.000,00, è stato contestato ricorso da parte della ASL a rinnovi per affidamenti di servizi cd "esclusi" in contrasto con l'art. 27 co. 1, del d.lgs. 163/2006.

ASL di Bari

Con deliberazione del Consiglio n. 853 del 25 settembre 2019 l'Autorità si è pronunciata sulle risultanze degli accertamenti ispettivi effettuati presso l'Asl di Bari, sempre in attuazione del Protocollo di intesa con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, e della successiva istruttoria aventi ad oggetto l'affidamento del servizio di lavanolo, in particolare la gara ponte effettuata mediante procedura telematica sul portale Empulia per il periodo 1.12.2016 – 30.11.2017 di importo pari ad € 3.785.110,00, nonché del servizio di ristorazione per degenti, prima prorogato poi riaffidato direttamente allo stesso esecutore dal 2015 al 2016, per importi pari ad € 3.500.000,00 più € 3.000.000,00. Gli accertamenti dell'Autorità hanno consentito di riscontrare profili di reiterata irregolarità riferiti alla proroga di detti servizi, per importi rilevanti, tramite provvedimenti adottati "a sanatoria", in corso di esecuzione o finanche al termine del servizio, in mancanza di previa deliberazione autorizzatoria. Tale *modus operandi* è apparso peraltro sintomatico di carenze nell'organizzazione e programmazione dei contratti in scadenza da parte dell'area aziendale competente. Pertanto, a conclusione dell'istruttoria, l'Autorità ha contestato carenze nella programmazione delle procedure di gara, con conseguente eccessivo prolungamento delle stesse e reiterato ricorso all'istituto della proroga del contratto, nonché adozione a sanatoria dei relativi provvedimenti autorizzatori. Sono state rilevate, inoltre, carenze nei controlli concernenti le certificazioni antimafia, le dichiarazioni dell'Agenzia delle Entrate e delle Cancellerie Misure di Prevenzione, e violazione delle disposizioni normative nella procedura seguita per la scelta del contraente, con particolare riferimento all'affidamento effettuato tramite cottimo fiduciario ai sensi dell'art. 125, comma 10, lett. c), del d.lgs. 163/2006.

ASL di Sassari

Con deliberazione del Consiglio n. 1037 del 23 ottobre 2019 l'Autorità si è pronunciata sulle risultanze degli accertamenti ispettivi effettuati presso l'Asl di Sassari, sempre in attuazione del Protocollo di intesa con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, aventi ad oggetto specifiche procedure di affidamento di servizi e forniture, nel periodo 2015-2018, andate incontro a proroghe e rinnovi. L'ispezione e la successiva istruttoria hanno, in particolare, riguardato il servizio di pulizia e sanificazione delle strutture dell'ASL (4 lotti di importi rispettivamente pari ad € 10.800.000, € 6.300.000, € 4.400.000 e € 8.000.000), affidato con procedura ristretta ex art. 55 del d.lgs. 163/2006; il servizio di supporto ai Servizi Assistenziali presso le strutture ospedaliere ASL n. 1 e AOU di Sassari, rispettivamente di importo a base d'asta pari ad € 9.700.000,00 ed € 10.500.000,00 e di durata quinquennale e triennale, riaffidato, dal 2006 alla data degli accertamenti dell'Autorità a mezzo di svariate proroghe e rinnovi; nonché il rinnovo in affidamento diretto del servizio di noleggio, lavaggio biancheria e fornitura kit sterili per il periodo 22.07.2015 – 31.12.2015, importo pari ad € 1.434.525,97. All'esito degli accertamenti effettuati, l'Autorità ha potuto constatare il permanere e reiterarsi delle medesime tipologie di irregolarità che erano state in precedenza contestate alla medesima stazione appaltante, rispetto all'affidamento del servizio di ristorazione per degenti con delibera dell'Autorità n. 779 dell'11 settembre 2018. Infatti, anche con riferimento agli ulteriori affidamenti oggetto dell'ispezione e degli accertamenti che hanno condotto alla deliberazione del 2019, l'Autorità ha dovuto contestare l'ingiustificato ritardo nell'espletamento delle procedure di gara, con conseguente reiterato ricorso all'istituto della proroga del contratto; lo svolgimento dei servizi in assenza di uno specifico provvedimento di proroga, anche a sanatoria; l'effettuazione di affidamenti ai sensi dell'art.63, comma 2, lett. c) del d.lgs. 50/2016 (somma urgenza) in carenza dei presupposti di legge; carenze in ordine alla corretta programmazione e valutazione preliminare dei fabbisogni della stazione appaltante.

Comune di Cagliari

Con deliberazione del Consiglio n. 642 del 10 luglio 2019 l'Autorità si è pronunciata sulle risultanze degli accertamenti ispettivi effettuati presso il comune di Cagliari, sempre in attuazione del protocollo di intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, aventi ad oggetto 9 procedure relative all'acquisizione di beni e servizi, oltre all'acquisizione di puntuali elementi conoscitivi e documentali relativamente al contratto di servizi "Smaltimento/trattamento finale dei rifiuti solidi urbani della città di Cagliari". Dagli accertamenti dell'Autorità è emerso, per gli appalti concernenti manutenzioni e servizi (tra cui servizi di assistenza, servizi di manutenzione, servizi di riscossione, servizi di igiene urbana), l'utilizzo dell'istituto della ripetizione di servizi analoghi di cui all'art. 57, comma 5, lett. b), del d.lgs. 163/2006 (applicabile *ratione temporis*) con relativa estensione della durata contrattuale agli stessi patti e condizioni, in contrasto con le indicazioni fornite dall'Autorità e dalla giurisprudenza in materia. In oltre, per il servizio di rimozione e custodia veicoli svolto dall'impresa Società Cooperativa Servizi e Trasporti 2000, è emerso l'affidamento diretto protrattosi sin dall'anno 1999, senza previsione di corrispettivo in favore del comune, ed inoltre un successivo affidamento, sempre nel 2014, sempre alla stessa società, imputabile a carenze organizzative che hanno comportato scelte contrattuali in evidente contrasto con le previsioni dell'art. 125 del d.lgs. 163/2006. Con riferimento al servizio di smaltimento è stata

analizzata la questione relativa all'effettiva natura *in house* della società esecutrice, partecipata per un periodo anche da un soggetto privato, ed alle successive scelte della stazione appaltante in ordine alle modalità di affidamento dei servizi (depurazione reflui e gestione rifiuti) alla luce delle specifiche caratteristiche del socio privato.

Poste Italiane S.p.A.

Nell'esercizio dei poteri di vigilanza di cui all'art. 213 del d.lgs. 50/2016, l'Autorità ha condotto una specifica indagine sull'attività contrattuale di Poste Italiane S.p.A. riferita al triennio 2013-2015 avvalendosi della collaborazione del Nucleo speciale anticorruzione della Guardia di Finanza. Le risultanze dell'indagine sono confluite nella delibera n. 649 del 10 luglio 2019, depositata il 25 luglio 2019. L'indagine, incentrata prevalentemente sugli affidamenti riconducibili a prestazioni di "sorveglianza" sanitaria, ha rivelato criticità relative alle modalità di affidamento degli incarichi in ragione della loro sistematica ripetizione nel lungo periodo esaminato (2013-2015), entro la soglia di 40.000,00 euro, in favore degli stessi medici e liberi professionisti, con conseguente configurabilità nella specie di artificiosi frazionamenti di appalti di servizi relativi al settore sanitario in contrasto con gli artt. 125, comma 13, e 29, comma 4, del previgente codice appalti, *ratione temporis* applicabile. Ritenuta la configurabilità di Poste Italiane S.p.A. in termini di organismo di diritto pubblico, è stata quindi contestata alla Società la violazione del divieto di artificioso frazionamento di appalti di servizi relativi al settore sanitario in contrasto con i richiamati artt. 125 comma 13 e 29, comma 4, come risultante *per tabulas* dai reiterati e sistematici affidamenti sotto la soglia di 40.000 euro a favore dello stesso affidatario.

9.3.2 Le indagini su singoli affidamenti di servizi e forniture

Comune di Pisa – ATO Toscana costa

A seguito di segnalazione l'Autorità ha avviato un'istruttoria sulla procedura di riordino delle partecipazioni societarie afferenti la gestione del servizio integrato dei rifiuti urbani da parte del comune di Pisa. L'attenzione si è concentrata, in particolare, sull'affidamento della gara per la gestione del servizio integrato dei rifiuti urbani, attraverso mandato ad un organismo sovracomunale (Ato Costa) di svolgere la selezione per l'individuazione del socio privato di Reti Ambiente S.p.A..

A conclusione del procedimento, in contraddittorio con l'amministrazione interessata, con deliberazione n. 1065 del 13 novembre 2019, l'Autorità ha concluso che le complesse vicende riguardanti molteplici comuni e differenti ARO della regione Toscana erano rappresentative del ritardo con cui i soggetti preposti attuano la normativa nazionale e regionale in materia di organizzazione e gestione dei servizi di raccolta. Sono stati contestati, altresì, il sistematico ricorso alle proroghe contrattuali e criticità nella predisposizione degli elaborati tecnico-economici posti a base di gara, con gravi effetti distorsivi sul confronto concorrenziale. Alla luce di ciò il comune di Pisa è stato invitato a porre in essere iniziative idonee a rimuovere rapidamente le riscontrate criticità e garantire che, nel nuovo modello organizzativo e gestionale, l'affidamento della gestione dei servizi di raccolta, spazzamento e trasporto dei RSU nel territorio comunale possa avvenire mediante

procedure di gara effettivamente trasparenti e pro concorrenziali. L'Amministrazione è stata richiamata anche in ordine alla necessità di rendere efficaci gli strumenti amministrativi di prevenzione della corruzione.

Comune di Nolae (VE)

Con deliberazione n. 882 del data 25 settembre 2019 l'Autorità si è pronunciata su una segnalazione concernente il servizio di gestione calore edifici comunali nel comune di Nolae, in relazione all'affidamento del quale si sarebbe proceduto mediante proroga tecnica del contratto scaduto nel 2009, nonostante il parere finanziario contrario. All'esito di istruttoria l'Autorità ha accertato che il Comune di Noale avrebbe potuto aderire alla convenzione "Servizio Integrato Energia 3", attivata da CONSIP S.p.A., avente lo stesso oggetto di quello dell'affidamento esaminato. È stata contestata, altresì, l'assenza di valutazione comparativa in ordine ai benefici economici che l'iniziativa autonoma intrapresa dal comune avrebbe presentato rispetto alla adesione alla suddetta convenzione. Ciò anche in considerazione della scelta di non indire neanche una gara ponte nelle more della predisposizione del nuovo progetto di programmazione del servizio in esame. Conseguentemente l'azione dell'amministrazione, con i ripetuti atti di proroga, sono stati ritenuti privi di giustificazione ed ascrivibili a rinnovi vietati dall'ordinamento.

Comune di Bologna

L'Autorità ha effettuato anche un'attività di vigilanza relativa ai servizi postali, in particolare sull'affidamento, da parte del comune di Bologna, dei servizi relativi alla gestione della postalizzazione degli atti giudiziari relativi a violazioni al Codice della Strada. Da una ricerca effettuata sulla Banca dati dei contratti pubblici (BDNCP) era infatti emerso che il comune di Bologna aveva acquisito un CIG per un appalto di servizi con un importo di € 6.826.740,000 da affidare con procedura in economia – affidamento diretto. All'esito dell'istruttoria espletata, nella delibera n. 305 del 10 aprile 2019 l'Autorità ha rilevato come gli affidamenti dei servizi relativi alla gestione della postalizzazione degli atti giudiziari relativi a violazioni al Codice della Strada, effettuati dal comune di Bologna reiteratamente nel tempo mediante procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c), del d.lgs.50/2016, presentassero profili di anomalia e criticità e si ponessero in violazione dell'art. 63, comma 6, del suddetto d.lgs. 50/2016, in quanto effettuati in forma diretta, senza essere preceduti dall'indagine conoscitiva del mercato e dalla consultazione di almeno cinque operatori economici prevista dalla norma.

Comune di Alessandria

A seguito di segnalazione, l'Autorità ha espletato un'attività istruttoria sulla procedura negoziata sotto soglia indetta dal comune di Alessandria per l'affidamento dell'appalto avente ad oggetto il noleggio di apparecchiature per la rilevazione automatica delle infrazioni semaforiche comprensivo di installazione, manutenzione e servizi connessi.

All'esito degli accertamenti effettuati è emersa l'erroneità della individuazione del codice CPV (common *procurement vocabulary*) dell'appalto in oggetto. In particolare, il comune aveva fatto confusione tra oggetto dell'appalto e finalità perseguite. Con deliberazione n. 1148 del 4 dicembre 2019 l'Autorità ha, pertanto, chiarito che una cosa è la prestazione richiesta all'appaltatore e

oggetto dell'appalto ai fini dell'individuazione del codice CPV e l'applicazione delle norme del d.lgs. 50/2016 (nel caso in esame l'installazione dei dispositivi), un'altra cosa è la finalità che si è prefissata il comune tramite l'acquisizione di tale tipo di servizio, sia in funzione di deterrente sia in funzione dell'eventuale applicazione delle sanzioni previste dal Codice della strada, che mirano a garantire la sicurezza pubblica. Pertanto, l'impropria attribuzione del codice CPV aveva comportato che un appalto di valore superiore alle soglie comunitarie fosse classificato come appalto sotto soglia (in specie ove codice CPV erroneamente attribuito era quello di 'servizi di sicurezza' rientrando tra quelli indicati nell'Allegato IX del d.lgs. 50/2016 per cui era definita una soglia di rilevanza comunitaria più alta). L'applicazione dell'impropria classificazione CPV aveva quindi consentito alla stazione appaltante di ricondurre l'affidamento a quelli sotto soglia di cui all'art. 36 del d.lgs. 50/2016, con conseguente violazione delle norme in materia di pubblicità, trasparenza e concorrenza, di cui ai successivi artt. 60 e 72.

A seguito della notifica della deliberazione ANAC ed in considerazione dei rilievi ivi formulati, il comune di Alessandria ha avviato il procedimento per l'annullamento in autotutela degli atti della procedura.

Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Umberto I di Roma

Con deliberazione n. 866 del 25 settembre 2019 l'Autorità ha concluso il procedimento di vigilanza avente ad oggetto il sistema di acquisizione dei dispositivi medici da parte del Policlinico Umberto I di Roma, avviato a seguito di un esposto di un operatore economico contro l'eccessiva durata della procedura di gara (2016 – 2019) e il comportamento assunto dalla stazione appaltante che, *medio tempore*, aveva continuato ad approvvigionarsi in via diretta da imprese vincitrici di gare bandite da altra azienda ospedaliera, per gli stessi prodotti posti a base di gara, in assenza dei presupposti richiesti dall'art. 9-ter d.l. 78/2015 recante "Razionalizzazione della spesa per beni e servizi, dispositivi medici e farmaci". La richiamata norma, in particolare, in un'ottica di razionalizzazione della spesa per gli enti del servizio sanitario nazionale di proporre ai fornitori di dispositivi medici una rinegoziazione dei contratti in essere che abbia l'effetto di ridurre i prezzi unitari di forniture e/o i volumi di acquisto, a parità di durata del contratto, oppure di stipulare, nel caso di risoluzione del precedente contratto un contratto nuovo, senza nuova gara, a condizioni determinate in base al contratto in essere con altre aziende sanitarie. All'esito dell'istruttoria, l'Autorità ha chiarito che si tratta di disposizioni speciali ed eccezionali, in quanto manifestamente restrittive del principio di concorrenza, e che come tali necessitano di essere applicate ai soli casi espressamente disciplinati e in presenza di tutti i presupposti ivi elencati, presupposti che nel caso di specie non si erano verificati, determinando l'illegittima applicazione delle norme di legge richiamate. Inoltre, in relazione alla segnalata eccessiva durata del procedimento di gara, l'Autorità, pur comprendendo le difficoltà riscontrate dalla stazione appaltante nel gestire le gare finalizzate alla conclusione di un accordo quadro, ha tuttavia rilevato che nonostante la molteplicità dei lotti, la stazione appaltante aveva comunque la possibilità – stante le caratteristiche dei dispositivi medici (beni semi-standardizzati) – di organizzare le procedure di gara con una tempistica idonea a garantire i fondamentali principi di concentrazione e di continuità del procedimento selettivo. È stato, altresì, ribadito che la cosiddetta "proroga tecnica" è un istituto assolutamente eccezionale e, in quanto

tale, è possibile ricorrervi solo per cause determinate da fattori che comunque non coinvolgono la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice.

Azienda sanitaria locale di Benevento

Con deliberazione n. 571 del 26 giugno 2019 l'Autorità si è pronunciata sull'affidamento del servizio cure domiciliari per gli utenti della ASL Benevento a seguito di segnalazione che metteva in evidenza come a fronte di un corrispettivo previsto contrattualmente pari ad €. 10.759.800,00 (IVA esclusa) per un periodo di anni 3 non rinnovabile, l'importo del contratto fosse lievitato fino a raggiungere la considerevole somma €. 20.556.000,00, pari a quasi il doppio di quanto stabilito al momento dell'affidamento di tale servizio che peraltro era andato in contro a proroghe necessitate dall'assenza di gara e dalla natura indispensabile del servizio oggetto di affidamento.

A conclusione dell'istruttoria, sono state riscontrate evidenti carenze organizzative della ASL Benevento che hanno comportato la mancata rilevazione dell'elevato incremento della spesa programmata, oltre all'ingiustificato ricorso all'istituto della proroga contrattuale quando, al contrario, una efficace gestione di tale criticità avrebbe dovuto indurre alla tempestiva indizione di una nuova gara, in conseguenza del raddoppio dei costi in confronto all'importo programmato. Anche nel caso in cui si fosse potuta valutare come legittima la clausola di proroga inserita *ab origine* nella *lex specialis* (Cons. Stato, sez. III, 5 luglio 2013, n. 3580; sez. V, 27 aprile 2012, n. 2459; sez. VI, 16 febbraio 2010, n. 850), l'Autorità ha comunque ritenuto in concreto illegittimo l'affidamento senza gara di un contratto con corrispettivi lievitati di ulteriori 10 milioni di euro rispetto alla originaria definizione contrattuale, nonché prorogato oltre i limiti delle previsioni della stessa *lex specialis*. È stata inoltre rilevata l'inadeguatezza dei controlli effettuati in fase di esecuzione, proprio in base all'accertamento dell'aumento dei costi.

Fondazione Musica per Roma – Auditorium Parco della Musica.

Nei mesi di gennaio e marzo 2019, nell'esercizio della funzione di vigilanza, l'Autorità ha mandato due richieste di informazioni alla stazione appaltante Fondazione Musica per Roma – Auditorium Parco della Musica, al fine di valutare la sussistenza di presunte anomalie negli affidamenti per la gestione degli spazi commerciali e annessi bar e catering, nell'appalto per i servizi di pulizia, di manutenzione impianti e servizio di vigilanza sedi. In particolare veniva rilevata l'anomala prosecuzione del servizio per la gestione degli spazi commerciali e annessi bar e catering a favore del precedente gestore, per un periodo complessivo dal 7 gennaio 2007 (scadenza della proroga tacita ex art. 2 della Convenzione) fino al 2018, in assenza di indici di attivazione della nuova procedura di gara per l'individuazione di un gestore.

All'esito delle informazioni ricevute e della conseguente istruttoria in contraddittorio con la stazione appaltante, con deliberazione n. 1203 del 27 novembre 2019 l'Autorità ha contestato l'illegittimità delle numerose proroghe concesse per l'affidamento dei servizi in questione, giustificate con il presupposto di ritenere tali continuazioni contrattuali consentite alla luce della erronea presunzione della sottoposizione del contratto alla l. 392/1978 quale semplice rapporto di locazione commerciale. Venivano, altresì, rilevate significative anomalie riguardanti la gestione contabile dei corrispettivi versati dalla controparte privata per tali affidamenti, tra cui la ritardata riscossione dei corrispettivi dovuti dall'affidatario, almeno per l'anno 2013 e la carenza di controlli sull'affidabilità

dei relativi conteggi che venivano forniti unilateralmente dall'operatore economico senza alcuna prova dell'effettiva veridicità degli stessi, in contrasto con i principi di buon andamento, efficacia, economicità e imparzialità dell'azione amministrativa.

9.3.3 La vigilanza sulle centrali di committenza

Nel corso del 2019 la vigilanza dell'Autorità ha rivolto specifica attenzione anche agli affidamenti posti in essere da centrali di committenza. Tra questi si evidenziano di seguito diversi affidamenti di CONSIP S.p.A. in relazione ai quali gli accertamenti dell'Autorità hanno fatto emergere ricorrenti criticità relative alla ripartizione in lotti e in alcuni casi anche violazione dei principi di pubblicità e trasparenza.

CONSIP S.p.A.

Con deliberazione n. 717 del 23 luglio 2019 l'Autorità si è pronunciata sulla convenzione "Buoni pasto 7" in favore delle amministrazioni pubbliche, con riferimento ai lotti 1 e 3 (del valore rispettivo di € 183.000.000,00 ed € 205.000.000,00 a base di gara), in particolare in relazione alla persistente inutilizzabilità dei buoni pasto "Qui!Ticket", forniti dall'operatore economico Qui! Group S.p.A. in procedura fallimentare.

L'istruttoria è stata avviata sulla base di numerose segnalazioni provenienti da diverse amministrazioni, relative alle difficoltà di utilizzo dei buoni pasto Qui! Group rappresentate dai propri dipendenti, per il cospicuo incremento di esercizi commerciali che si rifiutavano di acquistarli, ed alle difficoltà di interlocuzione con la società fornitrice dei buoni pasto. Alla luce della documentazione agli atti l'Autorità evidenziava da parte della CONSIP, un tardivo avvio delle procedure di verifica e di ispezione, con riferimento alle zone di cui ai Lotti in oggetto, nonché una mancata verifica di quanto previsto dall'art. 5.2 delle Condizioni Generali allegata alla Convenzione, che dispone che il fornitore si obbliga ad eseguire tutte le prestazioni a perfetta regola d'arte, nel rispetto delle norme vigenti e secondo le condizioni, le modalità i termini e le prescrizioni contenute nella Convenzione e nei relativi allegati. Veniva rilevata, altresì, una carenza di tempestività da parte della CONSIP nella verifica della effettiva spendibilità dei buoni pasto nelle zone geografiche segnalate e il rispetto da parte del fornitore dei termini di pagamento, delle commissioni e degli impegni relativi ai c.d. servizi aggiuntivi da applicare agli esercenti. L'esecuzione del servizio, dunque, risultava connotata da gravi inadempimenti contrattuali, in ordine ai mancati servizi offerti dal fornitore e previsti nella Convenzione già da tempi precedenti alla data di risoluzione del contratto da parte della CONSIP avvenuta con atto del 13 luglio 2018. Per tale ragione, l'Autorità evidenziava altresì una carenza nelle modalità di procedura di raccolta e di gestione dei reclami pervenuti dalle pubbliche amministrazioni già a decorrere dall'anno 2016 e che la CONSIP non avrebbe dovuto attendere l'esplosione del fenomeno per avviare le verifiche ispettive che hanno poi condotto alla risoluzione del contratto. La condotta della CONSIP è stata ritenuta, pertanto, poco scrupolosa nella valutazione della documentazione di gara in merito, nella celerità delle iniziative da adottare in caso di inadempimento del fornitore e, più in generale, nella gestione di tutto il "ciclo di vita"

dell'affidamento in argomento. Per tali ragioni è stata contestata, in conclusione, la violazione dei principi di efficacia e tempestività dell'azione amministrativa.

Con deliberazione n. 817 dell'ottobre 2019, l'Autorità si è pronunciata su un tema di carattere generale, relativo all'architettura delle gare indette dalla CONSIP riguardanti il supporto specialistico e l'assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e di Certificazione per l'attuazione dei Programmi Operativi comunitari 2014-2020. Al riguardo è stato evidenziato che i criteri di suddivisione in lotti non risultavano conformi alle previsioni dell'art. 2, comma 1-*bis*, del d.lgs. 163/2006, vigente *ratione temporis*. La problematica è stata parallelamente oggetto di pronuncia dell'AGCM che nell'adunanza del 31 luglio 2019 ha svolto alcune osservazioni al fine di garantire che l'affidamento dei servizi di assistenza tecnica sia attuato favorendo il più ampio confronto concorrenziale e la scelta del migliore contraente, sottolineando l'importanza di inserire, nella valutazione dell'offerta tecnica, criteri che tengano conto anche delle specifiche professionalità offerte dalle imprese (come, ad esempio, la valutazione dei componenti del gruppo di lavoro che svolgerà il servizio) cosa che potrebbe avere effetti significativi sul livello qualitativo dei servizi offerti e sulla partecipazione anche delle piccole/medie imprese alle gare. L'Autorità, pertanto, aderendo a quanto rappresentato nella pronuncia dell'AGCM e in linea con quanto già espresso nella precedente delibera n.123 del 13 febbraio 2019, ha ritenuto opportuno evidenziare la necessità dell'attenta valutazione dei requisiti dimensionali da richiedere ai fini della partecipazione al bando, limitando il più possibile gli stessi e utilizzando anche criteri differenti rispetto a quello, maggiormente diffuso, del "fatturato minimo", al fine di garantire la più ampia partecipazione delle imprese nel rispetto delle esigenze di affidabilità e serietà legittimamente vantate dai committenti.

Con deliberazione n. 123 del 13 febbraio 2019 l'Autorità, sulla base di un esposto proveniente dalla Federazione Nazionale Imprese di Pulizia (F.N.I.P.), ha aperto un'istruttoria sulle presunte illegittimità segnalate in ordine alla procedura aperta per l'affidamento dei servizi di pulizia, di sanificazione e altri servizi per gli enti del servizio sanitario nazionale, suddivisa in 14 lotti geografici e bandita in data 19 dicembre 2014 da CONSIP S.p.A. in qualità di centrale di committenza, per la stipula di una convenzione ex art. 26 l. 488/1999 di un valore complessivo di € 1.445.000.000,00, una durata di 24 mesi e con contratti attuativi della durata di quattro anni. La segnalazione metteva in rilievo, in particolare, che la dimensione dei lotti avrebbe impedito la partecipazione delle piccole e medie imprese, di talché i lotti in gara sono stati aggiudicati provvisoriamente ad un ristretto gruppo di grandi player del settore (Manutencoop F.M., Consorzio Nazionale Servizi, Dussmann, Romeo Gestioni, Manital ecc.), operatori che, possedendo in proprio i requisiti di capacità richiesta, hanno preferito concorrere in forma singola, molto spesso evitando di partecipare in concorrenza tra loro agli stessi lotti. All'esito degli accertamenti effettuati in contraddittorio con la stazione appaltante, l'Autorità ha potuto verificare come nella gara in questione in nessun lotto si fosse registrata una significativa partecipazione di piccole e medie imprese, né in forma singola né in forma associata. Tale circostanza è apparsa imputabile, *in primis*, alla dimensione eccessiva dei lotti di gara, non proporzionati alla capacità produttiva e ai conseguenti requisiti di abilitazione di una piccola impresa. In più, in taluni lotti è stato riscontrato un generale deficit di partecipazione, essendo pervenute solo 3 o 4 offerte. Al riguardo, la motivazione circa la mancata o insufficiente suddivisione in lotti funzionali, riportata al par. 2.1. del disciplinare di gara, è apparsa carente rispetto alla *ratio* dell'art. 2, comma 1-*bis*, del d.lgs. 163/2006, applicabile *ratione temporis*, in quanto non

venivano in effetti chiarite le ragioni ostative ad una più congrua suddivisione in lotti della commessa tale da favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese. La tesi, prospettata dalla CONSIP nel corso dell'istruttoria - fondata sulla prevalenza delle finalità di contenimento della spesa rispetto a ogni altro interesse nel quadro delle convenzioni ex art 26 della l. 488/1999 - non è stata ritenuta in linea con l'art. 51 del d.lgs. 50/2016, oggi vigente, laddove si afferma, in forma incondizionata, il principio secondo il quale nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese. Conseguentemente, la CONSIP è stata richiamata al puntuale rispetto del principio richiamato, nonché alla necessità di perseguire, nelle gare future, un più accorto bilanciamento tra gli obiettivi di contenimento della spesa e di apertura alla partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, in conformità alla normativa vigente.

InnovaPuglia S.p.A.

Con deliberazione n. 382 del 8 maggio 2019, l'Autorità si è pronunciata sulla gara telematica a procedura aperta per l'affidamento dei servizi di lavanolo per le aziende sanitarie della regione Puglia, bandita da InnovaPuglia S.p.A. in qualità di stazione appaltante, per l'importo a base d'asta di € 133.697.355,00. L'istruttoria origina da una segnalazione che contestava l'applicazione nel bando di gara di prezzi unitari a base d'asta che, ancorché mutuati dai prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità con la delibera n. 842/2017, sarebbero stati spropositati rispetto ai dati storici rilevati dal mercato, in quanto eccedenti di oltre il 70% i prezzi di aggiudicazione delle stesse lavorazioni in precedenti appalti dell'ASL Bari e di altri enti. Le differenze più consistenti venivano rilevate con riferimento ai prezzi di lavaggio della biancheria piana (con un incremento del 71,63% rispetto al precedente contratto dell'Asl) e noleggio e lavaggio divise del personale del 118 (con un incremento del 59,57% rispetto al precedente contratto). Secondo la segnalazione la regione Puglia non era tenuta ad assumere obbligatoriamente a base d'asta i prezzi unitari della richiamata delibera ANAC in quanto costituenti soltanto parametri di riferimento flessibili. In merito alla prima questione controversa, relativa all'asserita discrezionalità della stazione appaltante nell'assumere a base d'asta i prezzi di riferimento, è stato osservato che in base all'art. 9, comma 7, del d.l. 24 aprile 2014 n. 66, i prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità – elaborati da rilevazioni dei prezzi di mercato per le singole categorie merceologiche “alle condizioni di maggiore efficienza” – sono utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione. Pertanto, al momento dell'indizione della gara esaminata (11 dicembre 2017), l'obbligo per le stazioni appaltanti di rispettare i valori di riferimento indicati dall'Autorità era riferito *ex lege* al prezzo di aggiudicazione contrattuale e non già a quello a base d'asta. Tuttavia, è stato parimenti rilevato che anche in assenza di un preciso obbligo in tal senso, non potesse ritenersi sindacabile la scelta della stazione appaltante di utilizzare i prezzi di riferimento per la determinazione della base d'asta, in quanto l'applicazione del prezzario pubblicato dall'ANAC in ogni caso integra presunzione di congruità dei prezzi indicati nel bando.

Con riferimento all'ulteriore profilo di irregolarità segnalato, afferente alla presunta incongruenza del prezzo di riferimento adottato nel bando, in quanto relativo ad un servizio non del tutto corrispondente a quello effettivamente richiesto (differenza tra servizi aggiuntivi per i soli reparti chirurgici e per i posti letto in reparti non chirurgici), l'Autorità ha preliminarmente osservato che a

causa della necessaria astrattezza insita in una elaborazione statistica del tipo effettuato per i prezzi di riferimento, il prezzo di riferimento relativo alla prestazione di lavanolo inclusivo di servizio aggiuntivo, come declinato nel predetto Allegato A, si attaglia anche a situazioni ove il servizio aggiuntivo non sia preventivamente caratterizzato in termini né qualitativi né quantitativi. Ciò posto, tuttavia, rimane la necessità che l'oggetto del contratto sia determinato o determinabile in conformità all'art. 1346 del codice civile e che i documenti di gara forniscano i dati e le informazioni utili ad una congrua ponderazione delle offerte. Nel caso di specie, vista l'incidenza significativa della fornitura aggiuntiva sull'economia complessiva dell'appalto e la modalità di contrattazione "a corpo", occorre che dalla documentazione di gara fosse agevolmente desumibile le quantità che si assumeva potessero essere ordinate dalle amministrazioni committenti (con specifico riferimento agli accappatoi monouso). Per contro, tuttavia, la documentazione di gara esaminata risultava carente di informazioni adeguate a supportare un'offerta a corpo. Ciò è parso configurare, pertanto, un difetto di trasparenza degli atti di gara, potenzialmente idoneo a determinare disparità di condizioni tra i partecipanti, in particolare tra quelli che fanno affidamento esclusivo sugli atti di gara e quelli che invece possono godere di informazioni più precise riguardo ai reali contenuti della prestazione (come, di frequente, l'*incumbent*), al fine della ponderazione dell'offerta. Pertanto, all'esito degli accertamenti effettuati, l'Autorità ha concluso ritenendo, da un lato, il bando non in contrasto con le previsioni di legge e le indicazioni dell'Autorità relative all'utilizzo dei prezzi di riferimento e rilevando, dall'altro lato, un difetto di trasparenza e di pubblicità degli atti di gara con riferimento alla non corretta identificazione delle quantità di fornitura aggiuntiva richiesta.

9.4 La vigilanza sulle concessioni

Nel corso del 2019 è proseguita anche la vigilanza dell'Autorità sull'affidamento delle concessioni. Si segnalano di seguito alcune delle principali questioni affrontate.

Gestione mensa regione Lazio

Con deliberazione n. 67 del 30 gennaio 2019 l'Autorità si è pronunciata sulla gara europea, bandita dalla regione Lazio, per la concessione del servizio di mensa aziendale, con fornitura di 2000 pasti giornalieri a fronte del canone annuo di concessione a base d'asta di € 110.400,00.

Per tale commessa l'unica società concessionaria ad aver partecipato alla gara, basatasi su specifici parametri (numero dei posti sedere, orari di apertura al servizio, diversa affluenza nell'arco settimanale e nel corso dell'anno), ha valutato realistico un consumo medio giornaliero di 700 pasti e su tale stima ha costruito la propria offerta, ritenendo pienamente remunerativo per l'esecuzione del servizio l'utile derivante dai 700 pasti giornalieri a fronte del canone annuo di € 110.400,00. Tuttavia, si è registrato sin dall'avvio del servizio un bassissimo consumo pasti, non superiore alla media giornaliera di 200/250 rispetto alle attese. Tale circostanza ha ingenerato una grave situazione di pregiudizio economico per il concessionario, il quale ha avanzato la richiesta di revisione dei patti contrattuali eccessivamente onerosi, ai sensi dell'art. 165, comma 6, del d.lgs. 50/2016 "per fatti non riconducibili al concessionario". La richiesta è stata ovviamente contestata dal concedente. All'esito dell'istruttoria effettuata, con deliberazione n. 67 del 30 gennaio 2019

l'Autorità, dopo aver constatato l'errata previsione del fabbisogno giornaliero dei pasti e del relativo valore della concessione da parte della regione, ha invitato la stazione appaltante ad annullare il bando e a procedere all'avvio di una nuova gara alla luce della nuova stima. La regione Lazio, conformandosi alla citata deliberazione, ha raggiunto con il concessionario un accordo di risoluzione consensuale. Con riferimento alle attività relative alla nuova gara è stato disposto l'avvio di un monitoraggio dell'Autorità.

ATAC S.p.A. – servizio pubblico locale di superficie (bus, filobus, tram) e di metropolitana (linee A, C/B1, C)

Con deliberazione n. 270 del 26 marzo 2019 l'Autorità condotto a termine una complessa indagine sulla proroga del servizio pubblico locale di superficie e di metropolitana e di altri servizi connessi disposta da Roma Capitale in favore di ATAC S.p.A. per il periodo 4.12.2019-3.12.2021. I profili di interesse oggetto di istruttoria riguardano la sussistenza dei requisiti necessari all'adozione del provvedimento di proroga e di quelli relativi all'ammissibilità della gestione *in house*. Il dato normativo di riferimento posto a fondamento della motivazione della proroga, oggetto di disamina da parte dell'Autorità, è stato incentrato nell'art. 5, par. 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007, ai sensi del quale l'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione; i provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o di una proroga consensuale. Tuttavia, nel caso di specie, non è parsa configurabile alcuna situazione emergenziale inquadrabile nella fattispecie descritta dalla norma e, in generale, non sono stati ritenuti ricorrenti neppure gli estremi per configurare l'estensione temporale del contratto in termini di proroga tecnica, atteso che quest'ultima presuppone la pendenza di una già avvenuta indizione di una gara ad evidenza pubblica. All'esito dell'istruttoria effettuata, l'Autorità ha pertanto contestato preliminarmente la carenza dei presupposti di fatto e di diritto per giustificare l'estensione dell'efficacia negoziale del contratto di servizio in essere tra Roma Capitale ed ATAC S.p.A. dal 4.12.2019 al 3.12.2021. Sono state rilevate, altresì, carenze relative agli obblighi motivazionali in tema di affidamenti *in house*, cui è tenuta la stazione appaltante ai sensi delle vigenti disposizioni in materia. Infine, sono state riscontrate criticità nelle modalità di attuazione del controllo analogo nei confronti della gestione del servizio pubblico di trasporto affidato ad ATAC S.p.A..

Autorità di Sistema Portuale

Nel corso degli ultimi anni, l'Autorità ha posto attenzione sui concessionari di servizi, con particolare riferimento alle modalità con le quali le Autorità di sistema portuale - nel passaggio di consegne tra il vecchio e il nuovo management (d.lgs. 14.8.2016 n. 169) - hanno affrontato le tematiche relative alle concessioni dei cd. "servizi a terra" e delle relative subconcessioni, anche alla luce delle nuove disposizioni del codice dei contratti pubblici.

In questo contesto, un'attività ispettiva ed istruttoria è stata svolta nei confronti dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale (AdSP di Civitavecchia). L'indagine ha riguardato prevalentemente il complesso delle attività e procedure contrattuali poste in essere dalle società concessionarie dei servizi portuali, quali la Port Mobility S.p.A. per i servizi di mobilità, la Port Utilities S.p.A. per i servizi di energia e la S.E. Port S.r.l. per il servizio di raccolta rifiuti. Nell'istruttoria

è confluito anche il processo di revisione delle concessioni di servizi di interesse generale, tra cui la concessione Port Mobility S.p.A., nonché la concessione Port Utilities S.p.A., con aggiornamento fornito da AdSP con nota n. 678 del 17 gennaio 2019. Particolare attenzione è stata dedicata alla verifica dei c.d. "servizi a terra" gestiti *in house* dalla PortAuthority Security S.r.l.

All'esito, con deliberazione del Consiglio n. 1001 del 23 ottobre 2019, sono state ravvisate criticità nella prosecuzione del rapporto concessorio tra la Port Mobility S.p.A. e la AdSP, inizialmente consentito dall'art. 23, comma 5, della l. 84/1994, a causa della radicale trasformazione della compagine sociale di Port Mobility derivante dal subentro in essa di nuovi operatori economici per i quali è stata rilevata la necessità, comunque, del possesso dei requisiti previsti dal citato art. 23 e di requisiti di selezione qualitativa prescritti *ab origine*. Altri rilievi sono stati formulati in ordine alla gara informale con la quale è stata aggiudicata la concessione di servizi alla Port Utilities S.p.A., esperita ai sensi dell'allora vigente art. 30 del d.lgs. 163/2006. Sul punto è stata contestata la previsione sul termine estremamente breve di presentazione delle domande di ammissione alla gara (solo 23 giorni), con conseguente violazione dei principi di proporzionalità e concorrenza. Analoghi rilievi sono stati formalizzati relativamente alla procedura di gara espletata per l'aggiudicazione della concessione di servizi alla S.E. Port S.r.l. In conclusione, pertanto, l'Autorità ha contestato, in relazione alle modifiche della compagine sociale della Port Mobility S.p.A., il trasferimento dei pacchetti azionari -da parte degli originari soci in possesso dei requisiti previsti dalla norma speciale- a soggetti che ne fossero privi, in quanto idoneo a revocare in dubbio la legittimazione dell'attuale società concessionaria a proseguire nello svolgimento dei servizi affidati con la convenzione del 2005. Con riferimento alla procedura informale di gara che ha portato alla concessione di servizi alla Port Utilities S.p.A. è stata rilevata, altresì, la mancata indicazione del valore complessivo stimato della concessione, nonché degli elementi economici su cui offrire a rialzo - ossia canone annuo e percentuale sugli introiti - e anche la mancata indicazione, nell'avviso di gara, dei criteri e dei relativi punteggi dell'OEPV. Analoghe contestazioni sono state formulate in relazione alla gara informale per l'aggiudicazione della concessione di servizi alla S.E. Port S.r.l. Criticità sono state ravvisate, inoltre, con riferimento alla procedura aperta per l'affidamento in concessione, ai sensi dell'art. 30 d.lgs. 163/2006, del servizio di gestione, supervisione e direzione del processo di conduzione, con delega di responsabilità, dei quattro impianti di depurazione delle acque di prima pioggia e della rete di drenaggio delle acque meteoriche del Porto Commerciale di Gaeta, nonché dei servizi accessori (gestione impianto lava ruote e spazzamento ambiti portuali), in particolare in relazione alla esatta indicazione del canone concessorio. L'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro Settentrionale è stata pertanto invitata a comunicare all'Autorità, in un congruo termine, le iniziative intraprese in relazione alle contestazioni formulate.

Ulteriori visite ispettive sono state condotte presso l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centrale, l'Autorità Portuale del Mar Tirreno Meridionale dello Stretto; l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale con sede a Venezia, l'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sardegna; le relative istruttorie sono tuttora in corso.

9.4.1 Indagine conoscitiva nel settore delle concessioni autostradali

Nel corso del 2019 l'Autorità ha ultimato l'indagine conoscitiva, avviata a fine 2018, sui concessionari autostradali per i quali, dalla relazione 2016 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulle attività nel settore autostradale in concessione, emergeva una percentuale di investimenti realizzati inferiore al 90% rispetto a quelli previsti.

L'indagine ha avuto impulso anche dalle prime risultanze di una precedente indagine, svolta nel 2018, su manutenzioni ed investimenti effettuati dalla Società Autostrade per l'Italia sul tronco dell'Autostrada A 10, interessata dagli eventi del 14 agosto 2018 che hanno portato al crollo del Ponte Morandi.

Inoltre, sono stati inclusi nell'indagine del 2019 approfondimenti sull'applicazione, da parte dei concessionari, di quanto previsto dall'O.P.C.M. n. 3274/2003 circa l'obbligo di procedere a verifica degli edifici di interesse strategico e delle opere infrastrutturali, la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile.

Sono state quindi richieste, a 19 concessionari, informazioni relative al numero delle opere d'arte (ponti, viadotti e gallerie) per ciascun tratto autostradale in concessione e delle verifiche effettuate in ottemperanza alla richiamata O.P.C.M. n. 3274/2003. Sono state, altresì, richieste informazioni sui lavori di manutenzione effettuati e programmati ai fini del mantenimento della sicurezza e della staticità delle opere d'arte, con i relativi elementi significativi (data, durata, importo, affidatario, ecc.), nonché la percentuale annua degli appalti affidati a società terze nell'ambito di ciascun rapporto concessorio.

Gli esiti dell'indagine del 2019 hanno portato all'atto di segnalazione al Governo e a Parlamento n. 6 del 17 luglio 2019, con il quale sono stati evidenziati i seguenti quattro aspetti ritenuti di particolare rilievo.

- a) La maggior parte dei concessionari interpellati ha dichiarato che lo scostamento tra gli investimenti programmati e gli investimenti realizzati trova giustificazione in eventi non imputabili alla responsabilità del concessionario medesimo, bensì ad ulteriori fattori quali, a titolo esemplificativo²²: risparmi di spesa ottenuti rispetto ai valori previsionali; necessità di differimento dei lavori per non interferire con alcune manifestazioni (tipo Expo 2015); presenza di servizi interferenti e tempi prolungati per ottenere da parte di enti terzi la disponibilità delle aree di lavoro occorrenti per l'avvio dei cantieri e per l'esecuzione dei lavori; maggiori tempi necessari per l'espletamento di talune gare; prolungarsi della tempistica necessaria per gli iter approvativi e autorizzativi preordinati all'avvio dei lavori; rescissioni contrattuali da parte del concessionario per inadempienze dell'appaltatore; contenziosi amministrativi inerenti le procedure di occupazione e di esproprio, ecc... Al riguardo, l'Autorità ha potuto riscontrare la ricorrenza di tali criticità nelle relazioni fornite da quasi tutti i concessionari, segnalandole al competente Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, anche al fine della predisposizione di eventuali contromisure.
- b) I dati trasmessi dai concessionari hanno consentito di quantificare le opere d'arte rientranti nelle concessioni oggetto dell'indagine conoscitiva (19 su 22), che sono state

²² Per l'elencazione dettagliata si rinvia al richiamato Atto di Segnalazione al Governo ed al Parlamento del 17 luglio 2019, pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità.

complessivamente individuate nel numero di 7.317. Al riguardo l'Autorità ha evidenziato che gli elenchi delle opere d'arte trasmessi dai concessionari possono considerarsi un utile strumento ai fini della vigilanza da effettuarsi in futuro da parte di tutti gli attori istituzionali a diverso titolo competenti.

- c) Nell'analizzare i dati forniti dai concessionari, l'Autorità ha ritenuto utile elaborare le informazioni ricevute al fine di ottenerne un indice rappresentativo dell'incidenza delle spese di manutenzione effettuate (e dichiarate) rispetto alla totalità delle spese preventivate per ciascuna concessione nei rispettivi Piani Economico-Finanziari (PEF). L'elaborazione effettuata ha consentito di disporre della percentuale di spesa di manutenzione sulle opere d'arte sostenuta dai concessionari rispetto alla spesa complessivamente prevista da PEF per la realizzazione di tutti gli interventi rientranti in ogni concessione. I risultati sono stati riportati in una apposita tabella, inclusa nell'atto di segnalazione, dalla quale l'Autorità ha potuto ricavare che il dato che tendenzialmente emerge è che la spesa per manutenzioni è di dimensione omogenea collocata su una bassa percentuale. E infatti, la spesa complessivamente sostenuta per la manutenzione delle opere d'arte è risultata ammontare mediamente al 2,2% della spesa complessivamente prevista dal PEF, percentuale che è apparsa estremamente esigua in relazione sia all'importanza delle opere d'arte rispetto alle infrastrutture sia ai complessivi investimenti previsti dai PEF.
- d) Per quanto riguarda il rispetto dei limiti imposti dalla normativa circa le percentuali degli appalti di lavori da affidare a società terze, dall'analisi delle relazioni trasmesse è emersa una disomogeneità nella gestione da parte dei diversi soggetti concessionari, anche in relazione alle modalità di calcolo per accertare il rispetto della percentuale di legge e nonostante l'unicità del concedente. In merito è stato rilevato che l'Autorità è più volte intervenuta sulla questione dei limiti percentuali imposti dalla norma,²³ da ultimo in un parere reso al MIT delibera n. 160 del 6 marzo 2019), nel quale è stato chiarito che la norma prevede una verifica dinamica, alla fine di ciascun anno, in relazione agli appalti espletati nel corso del tempo, in maniera che eventuali squilibri possano essere riequilibrati nell'anno successivo, ed è stato indicato che il modo più efficace per rispettare la disposizione normativa è quello di sommare nel corso del tempo gli appalti affidati a terzi e quelli affidati ad imprese infragruppo, aggiornando la suddetta sommatoria con le eventuali risoluzioni contrattuali. Sono state richiamate, altresì, le linee guida ANAC n. 11, approvate dall'Autorità con deliberazione n. 614 del 4 luglio 2018, e, in particolare, quanto ivi indicato in relazione a modalità e termini da adottare per riportare nei limiti di legge di cui all'art. 177, comma 1, del d.lgs. 50/2016

²³ L'art. 253, comma 25, del d.lgs. 163/2016 prevedeva inizialmente l'obbligo per le società titolari di concessioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, di affidare a terzi, con procedure ad evidenza pubblica, una quota relativamente ai soli lavori non inferiore al 40%. L'art. 4, comma 1, della Legge 7 agosto 2012, n. 134 ha successivamente modificato la suddetta percentuale, sempre riferita alla quota lavori, elevandola dal 40% al 60% con effetto dall'1 gennaio 2014. Tale ultima percentuale è stata confermata per i titolari di concessioni autostradali dal comma 1 dell'art. 177 del d.lgs. 50/2016, con l'estensione dell'applicazione della quota anche ai contratti di servizi e forniture. Successivamente il decreto c.d. "Sblocca cantieri" (d.l. 32/2019, convertito con legge 55/2019) ha differito il termine assegnato ai concessionari per adeguarsi alla percentuale di legge. Di recente, inoltre, il Legislatore è nuovamente intervenuto sulla materia, differendo ulteriormente il termine di adeguamento al 31 dicembre 2020 (art. 1, comma 20, lettera bb, legge 14 giugno 2019, n. 55).

situazioni di squilibrio, nonché in relazione ai documenti che devono formare oggetto di pubblicazione da parte del concessionario e relativi termini.

Sono, inoltre, emerse alcune circostanze critiche nel corso dell'indagine, pure tempestivamente rappresentate nell'atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento n. 6 del 17 luglio 2019, in relazione a: a) il forte stato di degrado e la necessità di demolire e ricostruire il Ponte sul Fiume Po ed il Sovrappasso n. 217, così come emerso dal verbale di riconsegna da Autostrade Centro Padane al MIT e dal MIT ad Autovia Padana delle Autostrade, concessionario subentrato nel 2018; b) la non adeguatezza sismica, a seguito del terremoto del 2009, dei viadotti delle autostrade A24 e A25, dichiarata da Strade dei Parchi S.p.A., secondo cui sono state predisposte le opere a ricevere un futuro adeguamento sismico mediante interventi propedeutici che hanno riguardato le sole elevazioni (pile e pulvini) e ai quali deve seguire una successiva fase di completamento dell'adeguamento sismico.

In conclusione dell'atto di segnalazione, l'Autorità ha, pertanto, rilevato come le prime evidenze dell'indagine finalizzata a verificare l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico sotteso alle gestioni concessorie (necessità di garantire la sicurezza autostradale, con particolare riferimento alla percorribilità di ponti, viadotti e cavalcavia) suggeriscano l'opportunità di prevedere che l'espletamento delle verifiche di cui all'O.P.C.M. 3274/2003 sulle opere d'arte vada effettuato periodicamente, con accertamenti a campione sull'effettuazione di tali verifiche, nonché di prevedere l'obbligo, laddove ritenuto necessario, di intervenire tempestivamente per riportare in sicurezza le opere medesime. È stato infatti rilevato come ciò consentirebbe anche di attuare un meccanismo costante di monitoraggio nel tempo degli interventi che, a seguito di quanto rilevato proprio nell'ambito di tali verifiche, vengono poi effettivamente realizzati. Inoltre, è stato messo in evidenza come i primi dati elaborati dall'Autorità suggeriscano l'esigenza di fornire ai concessionari autostradali indicazioni univoche circa la necessità di uniformare alcune fasi della gestione concessoria, quale, ad esempio, quella relativa alle modalità di determinazione della percentuale di affidamento a terzi.

A margine di quanto finora illustrato, si deve aggiungere che, nel corso del 2019, l'Autorità ha fornito il proprio supporto, con riguardo agli aspetti di propria competenza, nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata dalla sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte di Conti sul tema delle concessioni autostradali.

Detta indagine si è conclusa con la relazione approvata dalla Corte dei Conti, con deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G, nella quale vengono richiamate numerose criticità già evidenziate dall'Autorità.

Monitoraggio dell'intervento di realizzazione della seconda parte dell'Autostrada Pedemontana Lombarda

In particolare, oggetto del monitoraggio sono stati lo stato di avanzamento della progettazione e dei lavori, lo stato del contenzioso con l'appaltatore e le attività finalizzate al conseguimento del finanziamento dell'opera.

Dall'attività svolta è emerso che, al fine di superare la fase di stallo nella realizzazione dell'intervento conseguente alla risoluzione del contratto di appalto, la stazione appaltante e l'appaltatore hanno sottoscritto un atto transattivo volto a risolvere consensualmente il contratto di appalto e a definire tutto il contenzioso in essere.