

Fascicolo UVCP n. 5209 /2024

Oggetto: Affidamento del servizio di esposizione dei cassonetti porta a porta al Consorzio di C. - Società A. s.p.a. - Comunicazione di chiusura del procedimento di vigilanza ai sensi dell'art. 20 del Regolamento di Vigilanza di cui alla delibera ANAC n. 270 del 20.06.2023.

Con l'esposto acquisito al protocollo n. 126231 dell'Autorità in data 29.10.2024 è stata segnalata una presunta violazione della normativa di settore nei plurimi affidamenti diretti del servizio di esposizione dei cassonetti porta a porta nel Comune di A. disposti, a far data dall'01.05.2023, dalla società A. s.p.a. – società *in house* del Consorzio di B., affidataria del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani (RSU) dal 20.12.2014 - in favore del medesimo operatore economico C. s.c.s.

Con nota prot. ANAC n. 144532 del 05.12.2024 la società A. s.p.a. ha fornito riscontro alla richiesta di informazioni prot. ANAC n. 139563 del 27.11.2024, formulata ai sensi dell'art. 12, comma 4, del Regolamento di Vigilanza di cui alla delibera ANAC n. 270 del 20 giugno 2023, precisando, in particolare, che con deliberazione n. 12 del 20 settembre 2023 il Consorzio di B., al fine di adeguarsi ai rilievi (violazione degli artt. 6, comma 2, e 33, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 201/2022) formulati dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nel parere motivato ex art. 21-bis della legge n. 287/1990 reso in data 18 luglio 2023, ha annullato in autotutela la deliberazione n. 5 del 29.05.2023 di affidamento *in house providing* alla società A. S.p.a. del servizio di raccolta e trasporto dei RSU nel Comune di A. per un periodo transitorio di 18 mesi fino al 30.06.2024, deliberando la dismissione definitiva della propria partecipazione all'interno della predetta società nonché l'affidamento del servizio di igiene ambientale nel Comune di A. a una società mista pubblico-privata con conseguente apertura dell'A. s.p.a. al capitale privato mediante l'indizione di una gara a doppio oggetto; nella deliberazione in esame è stata, altresì, disposta una "proroga" del servizio di raccolta rifiuti ad A. s.p.a. *"per il periodo necessario al perfezionamento dell'operazione de qua"* e *"nella considerazione che trattasi di servizio pubblico essenziale e pertanto non suscettibile di interruzioni"*.

In merito agli affidamenti diretti del servizio di cui all'oggetto disposti in favore della C. s.c.s. con le determine n. 33 del 20.04.2023 (CIG ...), n. 83 del 12.10.2023 (CIG...), n. 11 dell'1.02.2024 (CIG ...), n. 18 del 5.11.2024 e con richiesta di acquisto n. 562 del 2.09.2024 (CIG ...), relative al periodo 1.05.2023/31.12.2024, la società *in house* A. s.p.a. ha sostanzialmente rilevato che *"la gestione di un contratto in proroga senza un termine finale e la mancanza di qualsiasi indicazione sulle tempistiche della procedura a cui è legata la suddetta proroga, ha impedito alla scrivente di effettuare*

Il Presidente

la programmazione degli affidamenti necessari e ha comportato la necessità di procedere sulla base delle esigenze contingenti, al fine di non interrompere il servizio, da un lato, e di non assumere vincoli contrattuali ingiustificati, dall'altro lato".

Con nota prot. ANAC n. 150484 del 17.12.2024 sono state richieste informazioni al Consorzio di B., ai sensi dell'art. 12, comma 4, del vigente Regolamento di Vigilanza, al fine di acquisire una dettagliata relazione sulle criticità rilevate, relative alla proroga del servizio in esame disposta con la deliberazione n. 12/2023 in favore della società A. s.p.a., al ritardo nell'indizione della gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani nel Comune di A., ed agli affidamenti oggetto della segnalazione prot. ANAC n. 126231/2024 disposti dalla società A. s.p.a. in favore del medesimo operatore economico nel periodo aprile 2023/novembre 2024, per un importo complessivo sopra la soglia di rilevanza europea.

In data 20 gennaio 2025 è pervenuto il riscontro prot. ANAC n. 8217 del Consorzio, il quale ha sostanzialmente chiarito di aver avviato la procedura di dismissione delle quote detenute in A. s.p.a. (deliberazione n. 3 del 18.03.2024), di aver affidato incarico per la redazione della perizia di stima della predetta società (determinazione n. 22 del 17.05.2024) a seguito della decisione del Comune di A. (deliberazione consiliare n. 32 del 26.03.2024) di optare per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata dei rifiuti urbani e dei correlati servizi accessori ad una società mista con socio individuato con gara pubblica, e di aver adottato la deliberazione n. 18 del 7.11.2024 al fine dell'approvazione di una Convenzione quadro con la società di committenza della Regione Piemonte s.p.a. *"per le attività di acquisto di forniture e servizi, di affidamento di lavori, erogazione di servizi tecnico-professionali e di supporto e la gestione di procedimenti di realizzazione di opere pubbliche per l'affidamento del servizio di raccolta rifiuti tramite procedura di gara a doppio oggetto".*

In merito agli affidamenti diretti disposti dalla società A. s.p.a. con le determine n. 33/2023, n. 83/2023, n. 11/2024, n. 18/2024 e con RDA n. 562/2024, il Consorzio di B. ha invece affermato la sua estraneità rispetto alle decisioni assunte dalla società *in house*, non ritenendo di sua competenza la gestione operativa delle attività accessorie di supporto alla raccolta dei RSU.

In data 25.02.2025 è stato acquisito al protocollo n. 29507 dell'Autorità un ulteriore esposto, trasmesso anche all'AGCM, con cui è stata segnalata la mancata indizione, da parte del Consorzio di B., della gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei RSU del Comune di A. a una società mista, nonostante il notevole lasso di tempo trascorso dall'adozione della citata deliberazione dell'Assemblea consortile n. 12 del 21. 09.2023.

Trattasi di una criticità già emersa nel corso dell'istruttoria espletata a seguito dell'acquisizione della segnalazione prot. ANAC n. 126231/2024 ed oggetto della richiesta di informazioni prot. ANAC n. 150484 del 17.12.2024 indirizzata al Consorzio.

Il Presidente

1. In merito alla problematica segnalata nell'esposto prot. ANAC n. 29507/2025 e relativa al notevole ritardo nell'indizione, da parte del Consorzio di B., della gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei RSU nel Comune di A. ad una società mista, si osserva quanto segue.

Occorre anzitutto rilevare che con la deliberazione dell'Assemblea consortile n. 12 del 20.09.2023 il Consorzio di B. ha annullato in autotutela la sua precedente deliberazione n. 5 del 20.05.2023 avente ad oggetto l'affidamento *in house* alla società A. s.p.a. del servizio di raccolta e trasporto dei RSU nel Comune di A. per un periodo transitorio di 18 mesi fino al 30.06.2024.

Pertanto, risulta di tutta evidenza che la contestuale proroga concessa alla società A. s.p.a. con la deliberazione n. 12/2023, per il periodo necessario al perfezionamento della procedura di affidamento da disporre secondo la modalità di gestione di cui all'art. 14, comma 1, lett. b), del D. Lgs. n. 201/2022, non risulta in linea con la normativa di settore, trattandosi di una proroga di un affidamento contestualmente annullato in autotutela e preceduto tra l'altro da una gestione *sine titolo* dall'1.01.2023 al 29.05.2023 (data di adozione della deliberazione n. 12/2023).

L'istruttoria condotta ha consentito di rilevare un'ulteriore criticità nell'operato del Consorzio di B.. Ed invero, pur comprendendo la necessità del Consorzio di compiere, prima dell'avvio della nuova procedura di affidamento, una complessiva e sostanziale revisione del servizio di raccolta rifiuti nel Comune di A. per superare le problematiche riscontrate in termini di *performance* generale, non appare giustificato il ritardo nell'indizione della gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio in esame a una società mista, stante il considerevole lasso di tempo trascorso dall'adozione della deliberazione dell'Assemblea consortile n. 12 del 20.09.2023 (circa un anno e sette mesi) e dalla scadenza (31.12.2022) della proroga (deliberazione dell'assemblea consortile n. 21 del 9.12.2021) della durata dell'affidamento originario (contratto rep. n. 1040 del 10.08.2016) disposto in favore della società A. s.p.a.

Il servizio di raccolta e trasporto dei RSU nel Comune di A. non risulta, infatti, affidato dal Consorzio di B., a far data dall'1.01.2023, e quindi da oltre due anni, mediante una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti.

2. Con riferimento alla criticità oggetto dell'esposto prot. ANAC n. 126231 del 29.10.2024, nel corso dell'istruttoria è emerso che la società A. s.p.a. ha affidato in via diretta il servizio di esposizione dei cassonetti porta a porta nel Comune di A. alla C. s.c.s. (che presumibilmente continua a gestirlo), dall'1.05.2023 al 31.12.2024:

- con determinazione n. 33 del 20.04.2023 (CIG ...), per il periodo 1.05.2023/30.09.2023 e per un importo complessivo di € 127.800,00;
- con determinazione n. 83 del 12.10.2023 (CIG ...), per il periodo 1.10.2023/31.01.2024), per un importo complessivo di € 137.200,00 (RDA del

Il Presidente

4.10.2023), con quale è stata esercitata l'opzione di proroga prevista dall'art. 5.2. del contratto;

- con determinazione n. 11 dell'1.02.2024 (CIG ...), per il periodo 1.02.2024/31.05.2024, per un importo di € 137.200,00;
- con richiesta di acquisto n. 562 del 2.09.2024 (CIG ...), per il periodo 1.06.2024/30.09.2024, per un importo di € 137.200,00;
- con determinazione n. 18 del 5.11.2024, per il periodo 1.10.2024/31.12.2024, per un importo di € 102.900,00.

Ciò posto, si rileva sin da subito un operato della stazione appaltante non conforme alla normativa di settore (artt. 21 e 106, comma 11, del D. Lgs. n. 50 del 2016 e agli artt. 14, commi 6 e 12, 37 e 50 del D. Lgs. n. 36 del 2023) nei plurimi affidamenti diretti del servizio in esame disposti dall'A. s.p.a. in favore del medesimo operatore economico.

Preliminarmente, occorre precisare che la determina n. 83 del 12.10.2023, definita anche come proroga contrattuale, è intervenuta ad affidamento già scaduto (30.09.2023) ed è pertanto configurabile alla stregua di un affidamento diretto soggetto alle disposizioni *pro tempore* applicabili (D. Lgs. n. 36 del 2023); si rappresenta, inoltre, che non risulta che alla RDA n. 562 del 2.09.2024 abbia fatto seguito una determina di affidamento del servizio, e che sia detta RDA che la determinazione n. 18 del 5.11.2024 sono intervenute in data successiva rispetto al periodo di gestione di riferimento (01.06.2024/30.09.2024 – 1.10.2024/31.12.2024). Ciò premesso, si evidenzia un illegittimo ricorso all'istituto dell'affidamento diretto da parte dell'A. s.p.a., avuto riguardo al valore stimato complessivo degli affidamenti disposti in favore della C. s.c.s. nel corso dei dodici mesi successivi al primo affidamento di cui alla determina n. 33 del 20.04.2023.

L'art. 14, comma 12, lett. b), del D. Lgs. n. 36 del 2023 - che si pone in linea di continuità con il contenuto della disposizione di cui all'art. 35, comma 12, lett. b), del D. Lgs. n. 50 del 2016 - prevede, infatti, per gli appalti pubblici di forniture o di servizi che presentano caratteri di regolarità o sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo, che il calcolo dell'importo stimato dell'appalto deve comprendere l'importo stimato complessivo dei contratti aggiudicati nel corso dei dodici mesi successivi alla prima consegna o nel corso dell'esercizio, se questo è superiore ai dodici mesi.

Pertanto, in forza della richiamata disposizione di cui all'art. 14, comma 12, lett. b), del D. Lgs. n. 36 del 2023, la stazione appaltante avrebbe dovuto ricorrere a una procedura di gara per l'affidamento del servizio in esame, considerato che gli affidamenti riferiti ai periodi 01.05.2023/31.05.2024 e disposti con determinazioni n. 33 del 20.04.2023 (127.800,00 €), n. 83 del 12.10.2023 (137.200,00 €) e n. 11 dell'01.02.2024 (137.200,00 €) risultano già di importo complessivo (402.200,00 €) superiore alla soglia di rilevanza europea.

Si riscontra, dunque, una violazione del principio del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto sancito nell'art. 14, comma 6, del D. Lgs. n. 36 del 2023,

Il Presidente

secondo cui *"la scelta del metodo per il calcolo dell'importo stimato di un appalto o concessione non può essere fatta per evitare l'applicazione delle disposizioni del codice relative alle soglie europee. Un appalto non può essere frazionato per evitare l'applicazione delle norme del codice, tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino"*. Dal dettato normativo si ricava, infatti, che il frazionamento dell'appalto è vietato ove non sussistano ragioni oggettive che lo giustifichino e sia diretto a "spezzettare" il valore complessivo con un numero di commesse dal valore contenuto/sottosoglia per evitare il ricorso alle procedure di evidenza pubblica.

Il divieto di frazionamento di un appalto assurge, dunque, a principio generale, avente la finalità di sottrarre da indebite ed arbitrarie scelte di "comodo" l'affidamento di commesse che richiedono procedure di evidenza pubblica.

Tra l'altro, il rispetto delle norme in materia implica che il valore dell'appalto deve essere calcolato in modo corretto anche tramite una programmazione degli acquisti adeguata (art 21 del D. Lgs. n. 50 del 2016, art. 37 del D. Lgs. n. 36 del 2023) e tale per cui un eventuale frazionamento dell'appalto si pone come ipotesi eccezionale giustificata da motivate ragioni oggettive. Le stazioni appaltanti devono, infatti, prestare attenzione alla corretta definizione del proprio fabbisogno in relazione all'oggetto degli appalti, specialmente nei casi di ripetizione dell'affidamento nel tempo.

In tal senso, si è espresso anche il Consiglio di Stato, sez V., che, nella sentenza 27.07.2021, n. 5561, ha precisato che *"sebbene non sussista una giurisprudenza consolidata sull'efficacia della programmazione degli acquisiti e dunque sulle conseguenze dell'assenza della medesima, è però indubbio che l'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 ne enuclea una portata obbligatoria, con un'evidente finalità di pianificazione e di trasparenza. Anche a postularne un'efficacia di mera programmazione, di strumento di pianificazione della spesa, con carattere cogente nei soli confronti dell'amministrazione (in termini Cons. Stato, IV, 18 febbraio 2016, n. 651), non può negarsi l'incidenza della stessa sotto il profilo dell'impiego razionale delle risorse, e dunque, per coerenza, ammettersi che la carenza di programmazione possa riflettersi sulla frammentazione degli affidamenti"*.

Nella specie, non può ritenersi adeguata la motivazione addotta dalla stazione appaltante nel riscontro prot. ANAC n. 144532 del 5.12.2024 a giustificazione dei plurimi affidamenti diretti in favore del medesimo operatore economico, e che fa leva sull'impossibilità di effettuare la programmazione dell'affidamento del servizio in esame in una gestione in proroga senza un termine finale e in assenza di qualsiasi indicazione da parte della Consorzio di B. sulle tempistiche della procedura di gara per l'affidamento del servizio di gestione e trasporto dei RSU a una società mista.

A tal proposito, si rappresenta che il primo affidamento in favore della C. s.c.s. è stato disposto dalla società A. s.p.a. in data 20.04.2023, e quindi antecedentemente alla deliberazione n. 12 del 20.09.2023 di annullamento della deliberazione n. 5/2023 e

Il Presidente

di contestuale proroga del servizio per il periodo necessario al perfezionamento della procedura di gara.

Pertanto, alla data del primo affidamento non sussisteva il paventato quadro di incertezza derivante dalle determinazioni assunte dal Consorzio in data 20.09.2023, considerato tra l'altro che la deliberazione n. 5 del 29.05.2023 (poi annullata con deliberazione n. 12/2023) aveva disposto un affidamento transitorio in favore dell'A. s.p.a. per un periodo di 18 mesi sino alla data del 30.06.2024.

Appare, dunque, evidente che lo spezzettamento della commessa in affidamenti di breve durata, dai tre ai cinque mesi, è stato operato dalla stazione appaltante al fine di contenere il valore dei contratti entro la soglia dell'affidamento diretto (€140.000,00), e risulta imputabile a una carente attività di programmazione dell'attività contrattuale da parte della società e a una carente attività di controllo e di vigilanza da parte del Consorzio di B. nei confronti del gestore.

Alla luce delle suesposte considerazioni, risulta di tutta evidenza un operato del Consorzio di B. non conforme alla normativa di settore nella proroga contrattuale concessa con deliberazione n. 12 del 2023 alla società A. s.p.a., e nel ritardo nell'indizione della gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei RSU nel Comune di A. ad una società mista pubblico privata.

Si riscontra, inoltre, il ricorso illegittimo all'istituto dell'affidamento diretto e della proroga da parte dell'A. s.p.a., con conseguente violazione del principio del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto di cui all'art. 14, comma 6, del D. Lgs. n. 36 del 2023, nei plurimi affidamenti diretti del servizio di esposizione dei cassonetti porta a porta disposti in favore della C. s.c.s. con le richiamate determinazioni nn. 33/2023, 83/2023, 11/2024, 18/2024 e RDA n. 562/2024.

Il ricorso sistematico, da parte dell'A. s.p.a., ad affidamenti del servizio sotto la soglia dell'affidamento diretto, frammentati nel tempo, si ritiene imputabile a una non corretta programmazione del fabbisogno relativo al servizio in esame, in violazione dell'art. 21 del D. Lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 37 del D. Lgs. n. 36 del 2023.

Tutto ciò rappresentato, non sussistendo dubbi interpretativi in merito alle criticità esaminate, il Consiglio di questa Autorità nell'adunanza del 28 maggio 2025 ha disposto la conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 20 del vigente Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, rilevando:

- un operato del Consorzio di B. non conforme alla normativa di settore nella proroga concessa alla società A. s.p.a. con deliberazione n.12/2023 e nel ritardo nell'indizione della gara a doppio oggetto per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani nel Comune di A. ad una società mista ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett b), del D. Lgs. n. 201 del 2022;

Il Presidente

- una non corretta programmazione, da parte dell'A. s.p.a., del fabbisogno relativo al servizio in esame, in violazione dell'art. 21 del D. Lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 37 del D. Lgs. n. 36 del 2023, che si riflette nel ricorso sistematico ad affidamenti del servizio sottosoglia, frammentati nel tempo;

- un illegittimo ricorso all'istituto dell'affidamento diretto e della proroga da parte della società A. s.p.a., con conseguente violazione del principio del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto di cui all'art. 14, comma 6, del D. Lgs. n. 36 del 2023, nei plurimi affidamenti diretti, di breve durata, del servizio di esposizione dei cassonetti porta a porta nel Comune di A. disposti in favore della C. s.c.s. a far data dall'1.05.2023 e sino al 31.12.2024.

Si rimette, pertanto, alla società A. s.p.a., nel caso in cui le criticità riscontrate non risultino allo stato superate, e al Consorzio di B. la valutazione di eventuali azioni a tutela dell'interesse pubblico al fine di garantire la gestione dei servizi in esame secondo canoni coerenti con la normativa di settore, informandone l'Autorità entro il termine di 45 giorni dalla ricezione della presente nota di definizione.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente