



Al Comune di Rovereto (TN)
Servizio Patrimonio e Finanze
Dirigente dott. Gianni Festi

e, per conoscenza
al Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza
Segretario generale
dott. Valerio Bazzanella

comunerovereto.tn@legalmail.it

Fascicolo Anac n. 4879/2023

Oggetto: Servizi di pulizia affidati alla Cooperativa Sociale Vales. Conclusione del procedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e s.m.i.

Premessa

Sono pervenute all'Autorità le segnalazioni acquisite al protocollo n. 66047 del 14.8.2023 e n. 66606 del 21.8.2023, con le quali sono stati prospettati presunti profili di anomalia relativi agli affidamenti in proroga alla Cooperativa Sociale Vales dei di pulizia ordinaria dei servizi tecnici comunali e altri spazi di interesse sociale siti in via Cartiera e via Prima Armata, disposti dal Servizio Patrimonio e Finanze del Comune di Rovereto.

Valutata la documentazione acquisita tramite la consultazione della sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale del Comune, con la presente si comunica la conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza del 2018, sulla base delle seguenti considerazioni.

Fatto

Con Determinazione del Dirigente Servizio Patrimonio e Finanze n. 1693 del 24 settembre 2021 il Comune di Rovereto ha affidato il servizio di pulizia ordinaria dei servizi tecnici comunali e di altri spazi di interesse sociale siti in via Cartiera e in via Prima Armata a Rovereto alla Cooperativa Sociale Vales, con sede a Rovereto. Si tratta di affidamento a cooperativa sociale ai sensi dell'art. 5 della legge n. 381 del 1991 con trattativa privata ex art. 21 della legge provinciale 19 luglio 1990 n. 23. La Convenzione veniva sottoscritta in data 1° marzo 2022, per un importo complessivo di € 75.292,68 oltre Iva, con decorrenza 1° ottobre 2021 e scadenza 30 settembre 2022 (CIG 8597797688).

UFFICIO VIGILANZA SERVIZI E FORNITURE

T +39 06.367231

Via Marco Minghetti, 10

W www.anticorruzione.it

00186 - Roma



Con Determinazione Dirigenziale n. 1759 dell'11 ottobre 2022, nelle «more della nuova indizione di gara ed in attesa del consolidarsi della situazione post – emergenziale» il Comune disponeva la proroga dell'affidamento del servizio alla Cooperativa Sociale Vales dal 1° ottobre 2022 al 31 gennaio 2023, impegnando una spesa complessiva di € 30.619,04 Iva compresa.

Con Determinazione Dirigenziale n. 102 del 31 gennaio 2023 l'affidamento veniva ancora prorogato, «nelle more dell'indizione di una nuova gara ed in attesa del consolidarsi della situazione post – emergenziale, essendo necessario proseguire l'attività delle pulizie ordinarie» dal 1° febbraio al 31 maggio 2023, impegnando una spesa di € 30.619,04 Iva compresa.

L'affidamento del servizio di pulizia di cui si tratta alla Cooperativa Sociale Vales veniva ulteriormente prorogato con Determinazione Dirigenziale n. 931 del 7 giugno 2023, per il periodo dal 1° giugno al 30 settembre 2023, impegnando una spesa di € 30.619,04 Iva compresa, nelle more dell'indizione della nuova gara.

Con Determinazione Dirigenziale 2002 del 30 ottobre 2023 l'affidamento alla Cooperativa Sociale Vales veniva prorogato dal 1° ottobre al 31 dicembre 2023 per un importo di €18.823,18 oltre Iva, impegnando una spesa di € 22.964,28 Iva compresa (CIG Z183CEFB93).

La proroga veniva disposta nelle more delle verifiche sui requisiti dell'aggiudicataria della procedura mediante trattativa privata riservata alle cooperative sociali, ai sensi della legge 381/1991, della legge regionale n. 24/1988 e dell'art. 21 della legge provinciale n. 23/1990 (CIG 9911461C5A) volta all'affidamento dell'appalto del servizio di pulizia del comparto immobiliare sede dei servizi tecnici comunali, del multipiano sede di diverse associazioni locali, delle sedi museali e della sede della Polizia Locale. A quanto consta, l'aggiudicataria della nuova procedura sarebbe sempre la Cooperativa Sociale Vales.

Il Comune di Rovereto ha affidato alla Cooperativa Sociale Vales, ai sensi dell'art. 5 della legge 381/1991 una serie di ulteriori servizi di pulizia degli immobili comunali.

Tra questi vi è il servizio di pulizia ordinaria delle sedi circoscrizionali e dei centri civici, affidato alla Cooperativa Vales dal 1° novembre 2018 al 31 ottobre 2021 con Determinazione del Dirigente del Servizio Patrimonio e Finanze n. 1811 del 31 ottobre 2018 (CIG 7631328316 acquisito per € 178.014,24).

Con Determinazione n. 1915 del 29.10.2021, dando atto che l'amministrazione comunale avrebbe avviato l'iter per il nuovo affidamento del servizio, l'affidamento è stato prorogato, dal 1° novembre 2021 al 31 gennaio 2022, assumendo un impegno di spesa totale, iva al 22% inclusa di € 17.171,76.

Con Determinazione n. 2426 del 17 dicembre 2021 l'affidamento è stato prorogato per il periodo 1° febbraio – 31 marzo 2022, in quanto a causa della situazione pandemica la nuova procedura di gara non era ancora stata conclusa, assumendo un impegno di spesa di € 11.447,84 Iva inclusa.

Con Determinazione del Dirigente n. 530 del 30.3.2022 l'affidamento è stato ulteriormente prorogato dal 1° aprile 2022 al 31 agosto 2022, in quanto a causa della situazione pandemica, la procedura di gara non era stata conclusa, assumendo un impegno di spesa di € 28.619,60 Iva inclusa.



Con Determinazione n. 1416 del 18 agosto 2022 l'affidamento del servizio è stato ulteriormente prorogato dal 1° settembre al 31 dicembre 2022, con assunzione di impegno di spesa di € 22.895,68 Iva inclusa, in quanto nel corso della predisposizione degli atti della nuova gara vi sarebbe stata la necessità di provvedere ad una ricognizione degli spazi rientranti oggetto del servizio di pulizia che avrebbe comportato un supplemento di attività tale da non permettere la conclusione della gara.

Con Determinazione del Dirigente n. 2485 del 21 dicembre 2022 l'affidamento è stato ancora prorogato dal 1° gennaio al 30 aprile 2023, assumendo un impegno di spesa di € 22.895,68 Iva inclusa. Anche tale proroga è stata disposta in quanto vi sarebbero state una serie di circostanze che non avrebbero permesso di concludere le nuove procedure per l'individuazione del contraente.

Diritto

Il Comune di Rovereto ha affidato una pluralità di servizi di pulizia degli immobili comunali alla Cooperativa Sociale Vales attraverso il reiterato ricorso a proroghe contrattuali, motivate dallo svolgimento di nuove procedure che non sarebbero state concluse (ed a quanto pare avviate) in tempi tali da consentire un regolare avvicendamento degli affidatari.

Gli affidamenti sono stati disposti ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 1991 n. 381, per cui per la fornitura di servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'Iva sia inferiore alla soglia comunitaria, gli enti pubblici possono stipulare convenzioni con le cooperative sociali di tipo B destinate al reinserimento di persone svantaggiate ed iscritte all'Albo regionale delle società cooperative. In base al citato art. 5 le convenzioni sono stipulate previo svolgimento di procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza.

In merito a tale tipologia di affidamento di contratti di beni e servizi, l'Autorità ha fornito indicazioni con le Linee Guida approvate con Delibera n. 32 del 20 gennaio 2016, chiarendo in primo luogo che l'affidamento in deroga alle norme del Codice dei contratti pubblici previsto dall'art. 5 della legge 381/1991 è finalizzato a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate, ed è consentito solo per gli affidamenti aventi ad oggetto la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari, di importo inferiore alle soglie comunitarie.

Il valore di tali affidamenti deve essere calcolato in conformità alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, includendo, quindi, il valore di eventuali rinnovi, che devono essere espressamente previsti già al momento in cui viene indetta la procedura di scelta del contraente. La peculiarità dell'oggetto dell'affidamento determina la necessità di temperare la finalità del reinserimento lavorativo con il principio generale in materia di appalti pubblici della ragionevole durata dell'affidamento. Quindi, le amministrazioni devono definire adeguatamente la durata delle convenzioni avuto riguardo all'oggetto delle stesse, affinché, nel perseguire gli obiettivi stabiliti nel progetto di reinserimento, non sia di fatto preclusa ad altre cooperative la possibilità di promuovere i propri progetti.



Inoltre «non può ammettersi che l'utilizzo dello strumento convenzionale si traduca in una deroga completa al generale obbligo di confronto concorrenziale, giacché l'utilizzo di risorse pubbliche impone il rispetto dei principi generali della trasparenza e della par condicio».

Infine, nessun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato, quindi non rientrano nel perimetro della deroga di cui all'art. 5 della legge 381/1990 gli affidamenti ad un medesimo soggetto per gli stessi servizi (o sostanzialmente equivalenti), di durata limitata, ma ripetuti nel tempo, che singolarmente non raggiungono le soglie comunitarie, mentre le superano se considerati nel loro complesso.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte e tenuto conto del dettato normativo, l'affidamento di una pluralità di servizi di pulizia alla Cooperativa Sociale Vales, nonché il reiterato ricorso alla proroga degli affidamenti posto in essere dal Comune di Trento, non appare in linea con la ratio dell'art. 5 della legge 381/1991, che consente, solo a determinate condizioni, di affidare appalti di servizi in deroga alle norme del Codice dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda in particolare il servizio di pulizia ordinaria delle sedi circoscrizionali e dei centri civici, l'affidamento iniziale prevedeva un valore stimato al netto dell'Iva di € 178.014,24, al quale va aggiunto l'importo degli affidamenti in proroga, raggiungendo, al netto dell'Iva al 22%, un importo complessivo di € 262.465,52 e dunque al disopra delle soglie di rilevanza comunitaria per l'affidamento di appalti di servizi di cui si tratta.

Si invita, pertanto, il Comune di Trento, in sede di programmazione ed affidamento dei servizi di pulizia degli immobili comunali, a motivare adeguatamente la scelta del ricorso alle convenzioni di cui all'art. 5 della legge 381/1991, valutando scrupolosamente le ragioni di convenienza e l'effettiva sussistenza dei presupposti applicativi, in quanto trattandosi di norma derogatoria l'ambito di applicazione non può essere esteso in via interpretativa (Consiglio di Stato, V, 27 marzo 2015, n. 1620).

Resta fermo che qualora non sussistano i presupposti soggettivi, oggettivi e di valore previsti dall'art. 5 della legge 381/1991, il Comune non può prevedere «affidamenti preferenziali» per le cooperative di tipo B, dovendo osservare le disposizioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

*Il Dirigente dell'Ufficio
Vigilanza Servizi e
Forniture*

SM

Alessandro Pierdominici