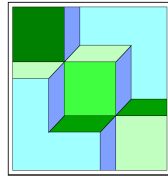


ATO



Umbria 3

**RELAZIONE SU APPALTI ESTERNI E  
MANUTENZIONE AUTOMEZZI**

**“V.U.S. Spa”**

**ANNO 2008**

## INTRODUZIONE

In data 25 agosto 2008, in relazione a quanto stabilito nella riunione del Consiglio di Amministrazione del Consorzio ATO 3 del 7 luglio 2008, al sottoscritto giungevano specifiche richieste dal medesimo Consorzio in merito all'integrazione della consueta relazione sul controllo di gestione bilancio Vus spa con tre distinti report relativi a :

- **Servizio manutenzione automezzi**
- **Servizio appalti esterni**
- **Servizi informatici**

Sugli argomenti in esame veniva effettuata dal sottoscritto specifica richiesta di documentazione che veniva successivamente messa a disposizione da parte dei responsabili dei rispettivi settori e a cui seguiva una verifica a campione presso le sedi aziendali.

Da quanto effettuato è stata estrapolata la seguente relazione che si auspica sia esaustiva delle richieste in oggetto.

Preliminarmente è necessario precisare quanto segue:

Tutti i punti in esame (Servizio di manutenzione automezzi, Servizio appalti esterni, Servizi informatici) si sostanziano in bilancio nella rilevazione di una serie di voci di costo rinvenibili nella classificazione "Servizi" e nelle sottovoci "Manutenzioni".

Tale classificazione ricomprende tutta una serie di oneri che riguarda sia l'acquisto di beni o servizi necessari al corretto funzionamento di impianti, reti, attrezzature ecc., sia la vera e propria realizzazione di opere di maggiore impatto e costo, sia gli oneri sostenuti (software) per il corretto funzionamento ed aggiornamento di programmi aziendali.

Sotto tale punto di vista la relazione in oggetto si sostanzia in una duplice divisione di elementi di costo tra le voci:

- 1) **"Manutenzioni impianti, reti, allacci, bonifica, attrezzature, automezzi, ecc. ecc."** che riguarda l'esame delle procedure per le assegnazioni di **appalti esterni** di qualsiasi tipo che nello specifico riguardano anche **la manutenzione di tutti gli automezzi aziendali**.
- 2) **"Manutenzione Software"** che invece riguarda tutti gli oneri sostenuti per la manutenzione e l'aggiornamento dei software aziendali e pertanto rientranti nella generica descrizione di "Servizi informatici". Si evidenzia come chiaramente in tale descrizione rientrino esclusivamente gli oneri di ordinaria gestione del software in quanto l'acquisto del medesimo rileva un'immobilizzazione immateriale normalmente sottoposta alla procedura di ammortamento.

# MANUTENZIONI IMPIANTI ,RETI, ALLACCI, AUTOMEZZI

Come accennato nell'introduzione in tale voce rientrano a pieno diritto tutti gli **appalti esterni** che la Vus spa concede a terzi per la gestione di un lungo elenco di opere a carico della medesima società ma esternalizzate per politiche aziendali.

In tale elenco rientra chiaramente la manutenzione degli automezzi aziendali di qualunque natura di fatto completamente affidata a terzi.

Le procedure formali di assegnazione delle descritte attività di manutenzione si basano sul Decreto Legislativo 12/4/2006 n. 163 denominato Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture ; il Decreto citato disciplina tutti i contratti aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, prodotti, lavori ed opere.

Una prima ed importante differenziazione effettuata dal Decreto 163/2006 è quella esistente tra "Settori Ordinari" e "Settori Speciali" di attività di Vus spa i quali sono sottoposti a diversi limiti di intervento.

Nel "Settore Ordinario" si deve ricomprendere esclusivamente il Servizio Igiene Urbana mentre nei "Settori Ordinari" rientrano tutte le altre attività svolte da Vus spa (Acqua, Gas, Depurazione).

Nei "Settori Ordinari e speciali" è necessario poi distinguere tra interventi per "Beni e servizi" o quelli per "Lavori" che rappresentano una ulteriore importante sottoclassificazione infatti: rientrano tra i "Lavori" tutte le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione ecc. di opere; sono invece "Beni e servizi" tutti gli altri interventi effettuati da Vus spa.

Va da se che i "Lavori" rappresentano interventi maggiormente complessi ed onerosi e pertanto, come vedremo in seguito, sottoposti a procedure con limiti finanziari di intervento notevolmente diversi.

Se un'attività di intervento rientra sia nel "Settore Ordinario" che nel "Settore Speciale" (vedi ad esempio la manutenzione delle autovetture che è concettualmente promiscua e relativa a più Servizi) si utilizza la procedura dove l'elemento è preponderante (nel caso specifico degli automezzi si utilizza la procedura del "Settore Ordinario" Igiene in quanto in tale settore l'utilizzo dei mezzi è senza dubbio maggiormente significativo.

I limiti di intervento sono sostanzialmente quelli di seguito descritti:

## **SETTORI ORDINARI (Igiene)**

**"Beni e servizi"** : fino ad €20.000 affidamento diretto da parte del responsabile, da €20.000 ad €211.000 cottimo fiduciario, oltre €211.000 gara Europea

**"Lavori"** : fino ad €40.000 affidamento diretto da parte del responsabile, da €40.000 ad €5.278.000 cottimo fiduciario, oltre €5.278.000 gara Europea

## SETTORI SPECIALI (SII, Gas, )

“**Beni e servizi**” : fino ad €20.000 affidamento diretto da parte del responsabile, da €20.000 ad €422.000 cottimo fiduciario, oltre €422.000 gara Europea

“**Lavori**” : fino ad €40.000 affidamento diretto da parte del responsabile, da €40.000 ad €5.278.000 cottimo fiduciario, oltre €5.278.000 gara Europea

A tali indicazioni, per completezza di trattazione, va aggiunto che in casi di particolare urgenza esiste la possibilità di delega diretta ai dirigenti per interventi di importo massimo di €10.000 che possono essere ratificati successivamente all’autorizzazione concessa.

I possibili interventi descritti necessitano chiaramente di delucidazioni in ordine al significato della terminologia usata che identifica gli spazi di intervento che delimitano ogni singola operazione. A tale proposito si deve fare espresso riferimento alla “**Procedura gestionale per acquisizione di beni e servizi**” della **Vus spa approvata dal Comitato di Direzione della società in data 7/11/2007**

Per “**affidamento diretto**“ (procedura negoziata) deve intendersi la possibilità concessa, su specifica richiesta del Dirigente della funzione organizzativa coinvolta, di procedere ad una assegnazione diretta dell’intervento ad un fornitore da giustificarsi, in relazione alla natura della fornitura, secondo procedure non legate a particolari limiti se ciò si rende opportuno per non modificare le caratteristiche delle forniture stesse. In tale caso si potrà avere sia una normale richiesta di più preventivi sia un affidamento diretto vero e proprio giustificato dal fatto che i beni o servizi in questione sono “storicamente” forniti da una certa ditta ed una modifica risulterebbe tecnicamente antieconomica.

Per “**cottimo fiduciario**” (procedura negoziata) deve intendersi invece una procedura interna dettagliatamente codificata (solitamente metodo del “prezzo più basso” con coefficienti di incidenza dei singoli prodotti) con un invito diretto ad almeno cinque fornitori di formulare una proposta riguardo la fornitura che sarà successivamente vagliata da una apposita Commissione. La Commissione successivamente assegna la fornitura in base al punteggio di gara ottenuto da ogni singolo partecipante alla stessa e redige in merito apposito verbale.

Per “**gara comunitaria**“ deve infine intendersi l’obbligo di affidare l’appalto di determinati servizi o lavori esclusivamente attraverso la complessa procedura di cui alla parte II titolo I del Decreto Legislativo 12/4/2006 n. 163 che stabilisce le modalità di gara, le caratteristiche soggettive ed oggettive necessarie , le idoneità professionali e le procedure dettagliate per l’individuazione degli offerenti e dei criteri di scelta.

La procedura in questione si sostanzia nell’emanazione di un “Bando di gara”, pubblicato tra l’altro anche in quotidiani a carattere nazionale , e di tutti i relativi adempimenti da attuare fino alla nomina della ditta assegnataria.

Ai fini di rendere la trattazione maggiormente completa si evidenzia che l’obbligo legislativo per effettuare “**sedute pubbliche**” (libera possibilità di partecipazione), per l’assegnazione degli appalti previsti, esiste esclusivamente per le gare Europee indette mentre, negli altri casi, sovente è il ricorso a “ **sedute riservate**” che pur essendo senza dubbio normativamente regolari certamente difettano in trasparenza rispetto alle prime

\*\*\*\*\*

La relazione in corso si occuperà di esaminare a campione alcune procedure di assegnazione di lavori o servizi appartenenti alle varie categorie descritte rilevando quindi: le soglie di appartenenza, l'iter di assegnazione dell'appalto, la gestione del contratto di assegnazione.

Si evidenzia come tra i campioni in esame, come richiesto, si è evidenziata la procedura di assegnazione dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria di tutti gli **automezzi aziendali** voce che rileva nel bilancio 2007 della Vus spa per €920.000,00.

In merito a tale appalto relativo alla manutenzione degli automezzi aziendali si rileva come questo appalto sia necessariamente unitario pur essendo i mezzi aziendali utilizzati sia per Servizi Ordinari (Servizio Igiene) sia per Servizi Speciali (SII e gas).

Chiaramente la parte relativa al Servizio Igiene è da ritenersi del tutto preponderante in quanto la qualità e quantità di mezzi utilizzati per il Servizio Igiene è di gran lunga superiore a quella dei Servizi Idrico Integrato e Gas.

A titolo informativo si comunica che la ampissima soglia esistente per le procedure negoziate nel settore "lavori" (€ 5.278.000,00) ha fatto sì che gli esempi esaminati nel settore in questione abbiano riguardato esclusivamente alcune procedure negoziate e ciò in quanto l'ultimo caso di assegnazione oltre soglia tramite "Gara comunitaria" risale all'anno 2006

## ESEMPI A CAMPIONE ESAMINATI

### a) "Settori speciali" importo da assegnare €5.567,00 iva esclusa sotto soglia affidamento diretto (beni e servizi).

L'esempio in questione è il tipico caso di affidamento diretto in quanto l'importo in questione è di ammontare tale da non necessitare di particolari procedure.

Nel dettaglio trattasi di richiesta di acquisto (RDA) del Centro di Responsabilità G.R.I. inoltrata all'ufficio approvvigionamenti di "tubazioni fogna in pvc SN 4 per reintegro scorte di magazzino".

L'esempio in oggetto rileva sia per l'importo ridotto, sia per il fatto che l'assegnazione è in un'unica soluzione non creando i presupposti per una fornitura continuativa ma risolvendosi in un acquisto una tantum.

Alla richiesta in dettaglio della fornitura in data 15/4/2008 contenente quantità e prezzi registrati in forniture precedenti (che registra un'ipotesi di costo di € 5.567,00), segue in data 28/4/2008 un invio, tramite fax, a tre fornitori abituali della società di formali richieste di offerta di materiale specificatamente dettagliato.

I fax di risposta pervengono alla società in date comprese tra il 28 ed il 30 aprile 2008. Viene effettuato riscontro delle offerte ricevute e l'esame delle stesse verifica tre importi diversi per la medesima fornitura nel dettaglio €5.108,32 €6.183,70 ed €4.944,00.

In data 12/5/2008 viene emesso l'Ordine di acquisto n. 2008/566 inviato alla ditta che ha prodotto la migliore offerta (€4.944,00) e contenente le modalità di consegna merce e del pagamento.

### b) "Settori speciali" importo da assegnare € 19.410,00 iva esclusa sotto soglia affidamento diretto (beni e servizi).

Nel dettaglio trattasi di una richiesta diretta all'ufficio approvvigionamenti di n. 4 unità periferiche (elaboratori) per gestione dati ricerca perdite rete idrica.

In questo caso l'affidamento diretto in richiesta viene giustificato in data 15/7/2008 dal Dirigente responsabile di settore dal fatto che **"..la ditta ha già fornito il controllo informatico delle perdite....ed è stata tra l'altro individuata come ditta di riferimento nello studio effettuato dal settore per la scelta del telecontrollo societario....come evidenziato nella relazione redatta dall'avvocato ....la scelta del fornitore è legata all'acquisto di materiale complementare effettuata dal fornitore originario in quanto il cambiamento del fornitore comporterebbe alla**

**nostra azienda difficoltà tecniche sproporzionate per la necessità di acquistare un nuovo programma di gestione e nuove tecnologie...non compatibili con i sistemi esistenti in azienda”.**

Quindi nella fattispecie la particolare qualità della fornitura realizza un presupposto di affidamento diretto con esclusione di qualsiasi altro ipotetico fornitore in quanto le caratteristiche tecniche dell'intervento autorizzano ad accettare il preventivo ricevuto senza possibilità di effettuare raffronti con ipotesi alternative.

L'autorizzazione richiesta dal Responsabile viene di seguito concessa sia dal Dirigente della Funzione che dal Dirigente Amministrativo che di fatto completano l'iter.

In data 23/7/2008 viene quindi emesso l'Ordine n. 2008/907 con il quale viene formalmente richiesta alla ditta “X” la fornitura in oggetto e contenente le modalità di consegna merce e del pagamento.

**c) “Settori speciali” importo da assegnare € 25.000,00 iva esclusa sotto soglia cottimo fiduciario (beni e servizi).**

L'esempio in questione realizza l'ipotesi del superamento della prima soglia di intervento (€ 20.000) pur rimanendo ben al disotto dei limiti per l'effettuazione di una vera e propria gara comunitaria.

Nella fattispecie si verifica un affidamento tramite “cottimo fiduciario” che, pur rappresentando una procedura interna della società, risponde a dei criteri di affidamento standardizzati e regolati dalla **“Procedura gestionale per acquisizione di beni e servizi” della Vus spa approvata dal Comitato di Direzione della società in data 7/11/2007 .**

L'intervento in questione è relativo ad una “fornitura periodica al dettaglio di materiali edili” (calce, cemento, mattoni, tubazioni, ecc. ecc.) necessaria per la sede di Spoleto per il periodo compreso tra il 1/7/2008 ed il 31/12/2009.

In tale caso quindi si è esaminata un'ipotesi non più relativa ad una fornitura una tantum di beni per specifiche esigenze aziendali, ma un appalto il cui importo assegnato verrà raggiunto nel corso di un periodo di tempo (18 mesi) tramite successive somministrazioni di materiali da parte del fornitore tant'è che l'importo dell'appalto è solo stimato e suscettibile di un aumento del 20% nel periodo stabilito che comunque rappresenta il limite massimo della fornitura nel citato periodo.

In data 15/4/2008 pertanto viene inviata ad otto fornitori abituali della società (cottimo fiduciario) un invito ad effettuare un offerta relativa alla fornitura in oggetto secondo le modalità previste nell'allegato Capitolato d'Oneri che nel dettaglio prevede:

l'oggetto, la procedura di aggiudicazione (prezzo più basso con coefficiente ponderale da attribuire ad ogni singolo prodotto), la durata dell'appalto, le modalità di consegna dei beni, le modalità di presentazione dell'offerta, le modalità di pagamento, gli obblighi dell'aggiudicatario, la risoluzione del contratto, il divieto di subappalto, le modalità di accettazione dei beni, le penali per mancata o ritardata consegna, la cauzione da rilasciare, il rinvio, la competenza giurisdizionale sulle controversie emergenti, le altre informazioni.

La procedura quindi prosegue in data 3/6/2008 con la redazione, da parte di una apposita Commissione interna in merito nominata, di un “Verbale di apertura e valutazione delle offerte” che di fatto rileva i fornitori che hanno formulato un offerta e la regolarità formale delle offerte medesime; nella fattispecie i fornitori che formulano un offerta sono due ma entrambi omettono la presentazione di una autocertificazione di fatto rendendo nulle le proprie offerte.

La Commissione pertanto non può che rilevare che la gara è andata deserta ma, avendo comunque i partecipanti palesato interesse alla partecipazione ed essendo stati esclusi per motivi meramente

formali, prende la decisione di sospendere momentaneamente la seduta al fine di verificare la disponibilità dei due partecipanti ad integrare la documentazione presentata con quella oggetto di esclusione.

La seduta viene ripresa nel corso della stessa giornata (alle 16.30) ed in quella sede viene verificato che i due partecipanti hanno provveduto ad integrare tempestivamente la documentazione presentata con quella omessa (le due ditte erano entrambe collocate in Comune di Spoleto) e pertanto la gara viene ufficialmente aperta per analizzare nel dettaglio le offerte arrivate.

L'esame delle offerte viene comunque effettuato, per problemi di tempo, solo in data 5/6/2008 dove le offerte vengono valutate singolarmente secondo il descritto criterio che, oltre ai prezzi offerti, considera l'incidenza di ogni singolo prodotto sul totale della fornitura al fine di verificare il migliore offerente anche se lo stesso potrebbe trovarsi nelle condizioni di offrire per alcuni prodotti un prezzo maggiore.

L'esame porta a rilevare che la ditta "Y" ha riportato il coefficiente di media ponderale migliore rispetto ad una percentuale del 76,6% dei prodotti richiesti e pertanto la stessa nella medesima data del 5/6/2008 la stessa viene dichiarata affidataria della fornitura.

In data 18/6/2008 alla ditta "Y" viene comunicato l'esito della gara e la ditta stessa viene provvisoriamente dichiarata aggiudicataria della fornitura nell'attesa che la stessa presenti la documentazione relativa a: deposito cauzione, esibizione certificato di regolarità contributiva; in data 9/7/2008, in seguito alla definizione degli adempimenti di cui sopra alla ditta "Y" viene aggiudicata definitivamente la fornitura.

**d) "Settori speciali" importo da assegnare €360.000,00 iva esclusa sotto soglia cottimo fiduciario (beni e servizi).**

L'ulteriore ipotesi qui esaminata ricade nella soglia relativa al campione sopra esaminato (lettera c)) trattandosi di intervento comunque inferiore alla soglia prevista per l'assegnazione tramite procedura comunitaria (gara Europea per importi superiori ad €422.000).

La rilevante differenziazione che ha giustificato l'esame può riferirsi al fatto che comunque trattasi di importo notevole (€360.000) molto vicino al limite descritto; nel dettaglio l'oggetto della gara è relativo al "Servizio di manutenzione degli impianti di depurazione dei Comuni della Valnerina" per la durata di anni tre.

La procedura in questione prende il via in seguito alla delibera del Cda di Vus spa n. 62 del 5/9/2007; in tale delibera gli amministratori prendendo atto della relazione del 24/8/2007 ad oggetto "Gara per conduzione e manutenzione impianti di depurazione" all'unanimità deliberano di dare avvio alla procedura di gara resasi necessaria in quanto "....**attualmente la conduzione e manutenzione degli impianti di depurazione dei Comuni di Cascia, Cerreto, Norcia, Poggiodomo, Preci e Sellano .....è affidata.. ad una ditta il cui contratto originariamente in scadenza al 31/12/2006 è stato prima prorogato al 30/06/2007 e successivamente sino al 30/09/2007....**"

La citata relazione del 24/8/2007 contiene sia il Capitolato d'oneri sia le indicazioni per disciplinare la gara. La procedura rispecchia l'esempio prima descritto di un cottimo fiduciario realizzato tramite l'invito a partecipare alla gara da inviare a sette fornitori, proposti dal Responsabile Acque Primarie e Depurazione, individuati in quanto o fornitori di fiducia della società o in quanto ditte specializzate nel settore in questione come risultante dalla relativa iscrizione presso la Camera di Commercio.

L'oggetto dell'appalto consiste nella conduzione e la manutenzione preventiva necessarie per il regolare esercizio degli impianti di depurazione. L'importo a base d'asta della gestione viene fissato il € 360.000 oltre iva per un periodo di mesi trentasei, il Capitolato di gara contiene tutte le necessarie previsioni contrattuali del caso.

L'importo a base d'asta è presumibilmente giustificato da dati storici di costo per analogo intervento registrati in periodi precedenti, in alternativa (ad esempio nel caso di appalti relativi ad

interventi innovativi) è costituita da una stima effettuata dal Servizio coinvolto (nell'esempio Acque Primarie e Depurazione) che in considerazione dell'intervento, di una stima degli eventuali materiali necessari, delle ore lavoro da considerare e degli altri oneri accessori considerati in base ai prezziari vigenti fornisce una base d'asta sulla quale i partecipanti potranno proporre eventuali ribassi.

Per completezza si comunica che tale procedura di determinazione della base d'asta è stata comunicata al sottoscritto verbalmente non essendo in merito stata fornita alcuna documentazione a supporto e non essendo stati rinvenuti riferimenti in merito nella documentazione messa a disposizione.

In data 17/12/2007 in seduta riservata si riunisce la Commissione incaricata di procedere all'affidamento del servizio effettuando l'esame delle offerte ricevute dai fornitori invitati alla gara. Sono stati invitati alla gara sei fornitori rispetto ai sette originariamente previsti nella relazione del Responsabile Acque Primarie e Depurazione del 24/8/2007 e di questi solamente due hanno fatto pervenire plichi contenenti offerte uno di questi tra l'altro presenta offerta sostituendosi ad una delle ditte invitate e giustificando il fatto con l'avvenuta acquisizione di una partecipazione di controllo in quest'ultima; per verificare l'ammissibilità dell'offerta la seduta viene rinviata al 10/1/2008.

In data 10/1/2008 la Commissione con verbale in pari data verifica che, esistendo in effetti un controllo sostanziale della ditta presentante l'offerta su quella invitata alla gara (possesso del 60% del Capitale Sociale) e possedendo la società offerente gli altri requisiti richiesti, l'offerta è da ritenere ammissibile e pertanto viene presa in considerazione.

L'esame di entrambe le offerte evidenzia come la ditta "Z" abbia effettuato un'offerta di € 299.520,00 mentre la ditta "J" abbia proposto invece un importo di € 291.000,00. In virtù delle correttezza formale di entrambe le offerte la Commissione determina l'aggiudicazione provvisoria dell'appalto a favore della società "J" rimettendo al Direttore di Area i provvedimenti del caso.

In data 5/8/2008 viene comunicata alla ditta "J" l'assegnazione definitiva del servizio con conseguente stipula di regolare contratto di appalto avvenuta in data 29/8/2008.

A livello del tutto informale si comunica che ad oggi l'appalto descritto non risulta di fatto assegnato in quanto la ditta "J" assegnataria non si è presentata alla data concordata per la consegna degli impianti oggetto della manutenzione non adducendo alcuna giustificazione.

Si presume che la procedura dovrà essere riattivata al fine di procedere all'assegnazione del servizio alla ditta "Z" esclusa nel frattempo si è proceduto a prorogare la manutenzione nei confronti della ditta attualmente incaricata.

**e) "Settori speciali" importo da assegnare € 2.000.000,00 iva esclusa sopra soglia gara Comunitaria (beni e servizi).**

Terminando l'esame del settore "beni e servizi" si è proceduto ad esaminare la fattispecie di seguito descritta in quanto la stessa, oltre a verificare l'ipotesi del superamento della soglia per affidamenti tramite procedure interne, riguarda il servizio "**manutenzione veicoli aziendali**" che rappresenta una delle specifiche richieste di controllo pervenute.

L'attività di Vus spa richiede un rilevante utilizzo di automezzi aziendali per finalità di varia natura; in particolare la spesa di gran lunga maggiormente significativa è da imputarsi al "Settore Ordinario" Igiene Urbana che prevede una rilevantissima spesa per la manutenzione dei mezzi in particolare utilizzati per la raccolta dei rifiuti urbani.

Ciò non toglie che altri automezzi siano utilizzati per i "Settori Speciali", seppur in quantità meno significativa, che si sostanziano principalmente nel Servizio Idrico Integrato e nel Servizio gas (in merito all'incidenza del costo di ogni singolo settore si può consultare per l'anno 2007 la relativa Relazione sul Controllo di Gestione).



Il caso descritto regolarizza una situazione provvisoria da lungo tempo in particolare nel settore Igiene provvedendo ad indire una gara Europea per l'assegnazione del Servizio manutenzione automezzi per la durata di 24 mesi.

Nelle more della gara il Servizio di fatto procede con i fornitori precedenti ai quali è stata di volta in volta prorogato l'affidamento alle condizioni originariamente concordate.

La Delibera n. 30 del Cda di Vus spa del 14/5/2008, presa all'unanimità dei presenti, determina di approvare la relazione del 13/5/2008 del Direttore Igiene Urbana ad oggetto " Indizione gara comunitaria ad evidenza pubblica (4 lotti funzionali) relativa al servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria del parco automezzi aziendali per la durata di 24 mesi" , di approvare l'allegato Capitolato d'oneri ed il disciplinare di gara relativi alla gara, di indire quindi la procedura di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio.

La gara si sostanzia nell'affidamento di n. 4 lotti e precisamente :

- Lotto 1 Servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria di autovetture e veicoli commerciali di marca FIAT in dotazione del dipartimento di Spoleto della Vus spa (SII E Gas Spoleto) **€80.000,00 oltre iva**
- Lotto 2 Servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria dei veicoli industriali oltre 35 q.li e di veicoli Piaggio in dotazione del dipartimento di Spoleto della Vus spa (Servizio Igiene Spoleto) **550.000,00 oltre iva**
- Lotto 3 Servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria di autovetture e veicoli commerciali di marca FIAT in dotazione del dipartimento di Foligno della Vus spa (SII E Gas Foligno) **€120.000,00 oltre iva**
- Lotto 4 Servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria dei veicoli industriali oltre 35 q.li e di veicoli Piaggio in dotazione del dipartimento di Foligno della Vus spa (Servizio Igiene Foligno) **1.250.000,00 oltre iva.**

Le basi d'asta sono state create in considerazioni dei costi storicamente sostenuti per il Servizio citato e dei prezzi esistenti nel settore per pezzi di ricambio, manodopera, tempo necessario standard per ogni singolo intervento ecc. ecc.

La procedura di aggiudicazione risulta particolarmente analitica in ordine alle "**modalità di esecuzione del servizio**" dove risultano regolati con estrema precisione le procedure di consegna del mezzo, ricezione del veicolo, termine dei lavori , riconsegna dei mezzi , fornitura di ricambi originali, equivalenti o revisionati, assistenza per mezzi in avaria, assistenza telefonica ecc.

In particolare viene allegata la scheda tecnica RLE (Richiesta Lavorazione Esterna) contenete spazio necessario all'indicazione dell'intervento richiesto, preventivo di spesa e ricevuta per riconsegna dei mezzi.

Il Capitolato si dilunga inoltre particolarmente sulla "**Procedura di gara e criterio di aggiudicazione**" dove per ogni singolo lotto viene indicato il punteggio attribuito in relazione ad ogni ribasso effettuato rispettivamente sul costo orario unico per la manodopera, sulle prestazioni non legate alla manodopera, sulle parti di ricambio di varie marche e sui materiali di consumo.

Segue l'elenco dettagliato di tutti i mezzi aziendali divisi per i quattro lotti .

La gara Europea, ai sensi del DLgs 163/2006 art. 55, è chiaramente un procedimento formale improntato a criteri di massima trasparenza ed apertura essendo previsti esclusivamente limiti di partecipazione legati a requisiti minimi di carattere economico/finanziari (minimo di fatturato e previsione di deposito di dichiarazione di n. 2 Istituti bancari attestanti l'idoneità economica e finanziaria del concorrente), di capacità tecniche e professionali atti a garantire l'efficienza della prestazione (certificazione di sistema di garanzia UNI EN ISO 9001:2000 o superiori).

Nelle formalità adottate vanno in particolare ricordate la trasmissione del bando alla Comunità Europea , la pubblicazione del bando sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e della

Regione Umbria, la pubblicazione del bando sul Servizio Bandi e Programmazione del Ministero delle Infrastrutture nonché su quotidiani nazionale e regionali, sulla Gazzetta Aste ed Appalti pubblici, su due siti web della Regione Umbria ed infine sull'Albo Pretorio dei Comuni soci della Vus spa.

Il termine per la presentazione delle offerte era fissato alla data del 24/7/2008.

In data 29/7/2008, in **seduta pubblica**, si riuniva la Commissione nominata per deliberare sull'assegnazione degli appalti e procedeva a verificare le offerte ricevute.

Per il lotto 1 si riscontravano due offerte, per il lotto 2 una sola offerta, per il lotto 3 si avevano due offerte, per il lotto 4 si aveva una sola offerta.

Nell'esame delle varie offerte si riscontrava questa situazione:

- lotto 1 le due offerte vengono escluse per irregolarità formali (una) e per carenza dei requisiti richiesti (l'altra) la gara in merito veniva dichiarata deserta
- lotto 2 l'offerta presentata viene ritenuta valida ma ai sensi dell'art. 7 del disciplinare di gara, prima di procedere all'aggiudicazione provvisoria della stessa viene richiesta ulteriore documentazione da presentarsi entro giorni 10
- lotto 3 le due offerte vengono escluse per irregolarità formali (una) e per carenza dei requisiti richiesti (l'altra) la gara in merito veniva dichiarata deserta
- lotto 4 l'offerta presentata viene non ritenuta valida per carenza della documentazione presentata pertanto la gara in merito veniva dichiarata deserta.

In data 6/8/2008 la ditta "Z" che ha presentato l'offerta di cui al lotto n. 2 integra la documentazione richiesta e di conseguenza nella seduta pubblica del 20/8/2008, esaminati i ribassi proposti sulle basi d'asta sugli interventi previsti, alla ditta "Z" viene aggiudicato provvisoriamente il lotto n. 2. L'aggiudicazione provvisoria, approvata in data 10/9/2008 dal Cda di Vus spa, diviene definitiva, dietro presentazione della relativa documentazione, in data 15/10/2008.

Al termine della procedura in oggetto risultavano quindi che per i lotti 1,3 e 4 la gara risultava deserta mentre risultava assegnato solamente il lotto n. 2 (€ 550.000,00 oltre iva); a questo punto al fine di procedere comunque all'aggiudicazione della fornitura Il Consiglio di Amministrazione della Vus spa deliberava in data 1/8/2008 di procedere a trattativa privata per quanto riguarda i lotti n. 1 e n. 3 (rispettivamente di €80.000,00 oltre iva ed €120.000,00 oltre iva) in particolare con due degli originari offerenti (officine autorizzate escluse per carenza di documentazione presentata) che "...hanno manifestato interesse e risultano in possesso di tutti i requisiti previsti dal Capitolato ...con l'obiettivo di tendere ad uniformare i prezzi e di raggiungere una omogeneità economica".

In sostanza il Cda delibera di effettuare una trattativa volta a far sì che due specifici soggetti offrano un' offerta **con ribassi uniformi in modo da far sì che l'aggiudicazione dei lotti risulti neutra da un punto di vista economico.**

In effetti le offerte in trattativa privata che seguono le "richieste di offerta" del 29/8/2008 entrambe dell' 8/9/2008 risultano del tutto analoghe in ordine ai ribassi offerti e alle altre condizioni economiche e pertanto in data 10/9/2008 entrambi i lotti sono assegnati provvisoriamente (in attesa della documentazione del caso) dal Cda

In merito al lotto n. 4 (del rilevante importo di €1.250.000,00 oltre iva) essendo anche tale gara andata deserta il Cda, nella citata riunione del 1/8/2008, non riteneva opportuno procedere ad una ulteriore trattativa privata e deliberava invece di **"...procedere con ulteriori approfondimenti tecnici e giuridici ..."** che alla data odierna risultano essere ancora in corso.

**f) “Settori speciali” importo da assegnare € 108.733,00 iva esclusa sotto soglia cottimo fiduciario (lavori).**

L'ulteriore ipotesi qui esaminata ricade nella soglia relativa al settore “lavori” che come detto si differenziano dal settore “beni e servizi” sostanzialmente per la complessità degli interventi che in genere riguardano demolizioni, scavi o realizzazioni di opere.

Nel settore in esame la soglia di intervento risulta in particolare particolarmente elevata in quanto, di fatto, tutti gli interventi inferiori ad € 5.728.000,00 risultano attribuibili tramite procedure negoziate.

Tale situazione ha fatto sì che in pratica tutte le attribuzioni relative al settore sono effettuate tramite cottimi fiduciari decisi dalla Società.

Al fine di evitare abusi di discrezionalità i criteri solitamente seguiti dai vari responsabili sono quelli pubblicare possibilmente “avvisi per l'acquisizione della disponibilità” dei fornitori (sia sul sito internet aziendale sia sull'Albo Pretorio dei Comuni associati), di seguire criteri di rotazione negli appalti, e di effettuare sempre sedute pubbliche nelle gare di aggiudicazione, anche se tali accorgimenti non sono utilizzati in modo standardizzato ma possono mutare di caso in caso.

Ad oggi non esiste nemmeno un “Albo fornitori” che, previsto dalla normativa, è in corso di realizzazione.

La fattispecie che si è esaminata riguarda una procedura negoziata per lavori “ Comune di Spoleto, estensione rete idrica, gas metano e predisposizione rete acque duali a servizio della zona industriale San Giacomo.

Come in altri casi si può ritenere che la procedura prenda il via con la Determinazione n. 54 del 23/6/2008 con la quale Il Vice Presidente della società, esaminati i progetti esecutivi e le relazioni del Servizio Ingegneria con relativa determinazione della base d'asta, determina di procedere all'affidamento dei lavori descritti inviando n. 5 inviti a 5 delle ditte che hanno risposto, con apposita istanza, alla pubblicazione dell' “avviso di l'acquisizione di disponibilità” effettuato per rintracciare ditte interessate all'esecuzione di appalti pubblici.

Le ditte sono state così discrezionalmente selezionate:

- n. 3 ditte che hanno già operato con la Vus con risultati soddisfacenti
- n. 2 ditte che, pur non avendo avuto precedenti contrattuali con la Vus spa, da conoscenze indirette sono considerate di esperienza, valide ed attendibili (in merito è stata effettuata verifica sul casellario informatico dell'Autorità di Vigilanza dei Lavori Pubblici ed è stato richiesto elenco degli ultimi lavori similari effettuati).

La determina in oggetto poi, dopo aver indetto la gara, nomina la Commissione di Gara che si occuperà di verificare la validità e la bontà delle offerte ricevute.

In data 27/6/2008 vengono quindi spediti n. 5 raccomandate di invito ed in data 17/7/2008 si riunisce la Commissione di gara.

In tale sede la Commissione determina l'esclusione di tre delle offerte ricevute preventivamente all'esame economico delle stesse per irregolarità nella documentazione presentata tali da realizzare l'ipotesi prevista di non ammissione.

Delle due offerte regolari rimaste viene confrontato il ribasso offerto per verificarne quello maggiormente conveniente da cui risulta vincitrice la ditta W che ha proposto un ribasso del 13,256%.

In data 22/7/2008 alla ditta “W” viene comunicato l'esito della gara e la ditta stessa viene provvisoriamente dichiarata aggiudicataria della fornitura nell'attesa che la stessa presenti la

documentazione relativa a: deposito cauzione , esibizione certificato di regolarità contributiva ecc.

In data 10/10/2008, in seguito alla definizione degli adempimenti di cui sopra alla ditta “Y” viene aggiudicata definitivamente la fornitura che si concretizza nella stipula di relativo Contratto di Appalto.

**g) “Settori speciali” importo da assegnare € 85.510,00 iva esclusa sotto soglia cottimo fiduciario (lavori).**

Per concludere l’ulteriore fattispecie esaminata riguarda ancora una procedura negoziata per lavori “Comune di Preci realizzazione collettore fognario Castelvecchio depuratore”.

Non si ritiene insistere nella descrizione procedurale che nulla aggiunge a quanto già descritto. Si rileva un’identità di procedura negli aspetti formali e sostanziali.

A fini di completezza della trattazione si comunica che l’aggiudicazione è stata sempre effettuata con il criterio del ribasso maggiore e che la ditta aggiudicataria ha proposto un ribasso sulla base d’asta ipotizzata del 18%.

**A fini prettamente statistici ed a conclusione dell’esame delle fattispecie sopraelencate si evidenzia come nel periodo gennaio/settembre 2008 la società Vus spa ha aggiudicato:**

- **per “beni e servizi” n. 41 appalti tramite procedure negoziate (affidamento diretto o cottimo fiduciario) per un totale di €3.566.000,00 circa oltre iva.**
- **per “lavori” n. 20 appalti tramite procedure negoziate (cottimo fiduciario) per un totale di €6.202.000,00 circa oltre iva.**

## CONCLUSIONI

A prescindere dagli aspetti tecnici inerenti la validità degli affidamenti effettuati e della loro economicità, in merito alle quali non si è nella condizione di esprimere alcun parere, sia per la carenza di conoscenze pratiche dei settori esaminati (forniture di beni di varia natura , lavori e manutenzioni dei vari Servizi), sia per non aver potuto verificare l’efficienza delle forniture effettuate (a tale fine potrebbe essere utile eventualmente solo una perizia di ordine tecnico da parte di un professionista del settore), si può effettuare una riflessione esclusivamente sulle modalità in cui i Servizi in questione vengono affidati a terzi da un punto di vista formale e procedurale.

L’impressione emergente dall’esame effettuato è quella che la Vus spa stia effettivamente operando al fine di creare delle procedure di assegnazione volte a garantire la maggiore trasparenza, oltre che la maggiore economicità, degli affidamenti, ma che in merito ci sia ancora molto da realizzare.

Le ampie soglie esistenti per affidare direttamente i lavori e l’assenza di procedure di assegnazione standardizzate, che evitino di rendere necessarie di volta in volta determinazioni del Cda o dei Responsabili dei vari Servizi, fa sì che paradossalmente ogni singolo intervento possa essere in qualche modo criticato.

Infatti l’assenza di una reale partecipazione di qualunque interessato alle assegnazioni (non sempre sono pubblicati e pubblicizzati avvisi di disponibilità nelle procedure negoziate), la carenza di comprovati criteri di rotazione dei fornitori, l’utilizzo di sedute delle Commissioni di aggiudicazione non sempre “pubbliche” (con possibilità quindi di intervento dei diretti interessati)

fa sì che concretamente si realizzi il rischio che parte degli affidamenti di appalti restino in una ristretta cerchia di aggiudicatari nel corso di periodi di tempo anche molto lunghi.

**Nel merito si sottolinea quanto sopra esclusivamente in funzione del fatto che la società Vus spa pur essendo di diritto privato svolge pur sempre un servizio pubblico ed è esclusivamente partecipata da Enti pubblici e pertanto si ritiene debba sempre operare con la massima attenzione a criteri di trasparenza dell'attività.**

L'esame effettuato comunque non ha riguardato in alcun modo la verifica della ripetitività dell'affidamento di servizi a determinati fornitori nel corso del tempo anche se, come detto, le procedure attualmente utilizzate possano rendere possibile questo rischio.

Ad onore del vero tutti i responsabili Vus spa contattati, coinvolti nel controllo effettuato, hanno dimostrato (oltre che un'ampia disponibilità) un atteggiamento oggettivamente volto ad operare nella massima trasparenza, ma la mancanza ad oggi di un **regolamento procedurale di determinazione dei fornitori** definito e standardizzato e l'assenza, nel settore lavori, di un “**Albo fornitori aziendali**”, periodicamente aggiornato e contenente le caratteristiche di ogni singolo fornitore e modalità di accesso all'Albo medesimo, paradossalmente ha posto i medesimi soggetti in una posizione di difficoltà costringendoli ad operare con dirette assunzioni di responsabilità senza possibilità di riscontri e controlli.

Foligno 24 novembre 2008

Dott. Roberto Pambuffetti