



Comune di Bordano
c.a. RUP pro tempore
e p.c. al Sindaco
in proprio e quale RPCT
PEC: comune.bordano@certgov.fvg.it

Fascicolo Anac n. 4841/2024 (da citare nella risposta)

Oggetto: SERVIZIO DI GESTIONE DELLA MENSA SCOLASTICA NEL COMUNE DI BORDANO - Nota di definizione dell'istruttoria a firma del Dirigente ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Premessa

Con segnalazione acquisita al protocollo n. 0118535 del 12.10.2024 sono stati evidenziati all'Autorità alcuni profili di apprezzabile anomalia relativi al servizio di gestione della mensa scolastica di codesto Comune.

In particolare, l'appalto in esame - con deliberazione di Giunta Municipale n. 203 del 08.10.2020 - veniva aggiudicato alla ditta CAMST soc. coop. arl per gli anni scolastici 2020/2021, 2021/2022 e 2022/2023, al prezzo contrattuale di euro 170.250,00 oltre IVA esclusa.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 74 del 13.09.2023 codesto Comune stabiliva di proseguire, "a fronte dell'ottimo andamento del servizio finora prestato e fino al 24 gennaio 2024", l'affidamento del servizio di mensa scolastica alla medesima ditta sopra citata, già aggiudicataria del servizio per gli anni 2020-2023, ai sensi dell'art. 107 d.lgs. 50/2016.

Con determinazione del Responsabile del Servizio n. 12 del 25.01.2024 veniva ulteriormente prorogato tale affidamento del servizio di refezione scolastica sempre alla ditta CAMST soc. coop. arl sino al 30.06.2024, per il periodo in cui la ditta sarebbe rimasta inattiva a causa COVID, nelle more dell'espletamento della nuova gara.

Ulteriormente, in data 02.10.2024, non avendo ancora provveduto ad espletare la nuova procedura di gara, codesto Comune provvedeva all'assunzione della spesa necessaria all'espletamento del servizio da settembre a dicembre 2024, sempre in favore del suddetto Operatore Economico, nonché a prorogare ulteriormente il servizio sino a tutto il 30.06.2025.

La segnalazione pervenuta evidenziava, inoltre, che l'originario capitolato d'appalto, approvato con deliberazione di G.C. n. 50 del 01.07.2020, prevedeva che "l'appalto potrà eventualmente essere prorogato per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura relativa all'individuazione del nuovo aggiudicatario e comunque per un periodo non superiore a mesi 6 (sei). In tale evenienza si applicheranno le condizioni contrattuali, giuridiche ed economiche, vigenti alla data di naturale scadenza dell'appalto. Resta inteso che se l'Amministrazione non procederà al rinnovo o proroga tecnica l'appalto si dovrà considerare concluso alla data del termine stabilito dall'autorità scolastica per la scuola per l'infanzia", nonché il fatto che al ricorrere dell'ipotesi di proroga del contratto, si dovessero applicare "le condizioni contrattuali, giuridiche ed economiche, vigenti alla data di naturale scadenza dell'appalto".



Tanto rappresentato, codesto Comune - come è noto - è stato invitato a fornire chiarimenti ed informazioni rispetto a quanto sopra evidenziato, facendo pervenire una relazione illustrativa, corredata dalla necessaria documentazione di supporto e probatoria, volta a chiarire e a contro dedurre in ordine ai profili di anomalia/criticità venuti in rilievo, aggiornando sullo stato dell'appalto eseguito dalla CAMST e sulle iniziative nel frattempo assunte al fine di conformare il proprio operato alle previsioni di cui agli articoli 59 e seguenti del d.lgs. 50/2016 (ora articoli 70 e seguenti del d.lgs. 36/2023) con riguardo all'acquisizione del servizio di gestione della mensa scolastica del comune per le nuove annualità.

Con nota pervenuta al prot. n. 112318 del 06.08.2025 codesto Comune riscontrava l'istanza dell'Autorità, rappresentando preliminarmente che le proroghe in esame *"si sono rese necessarie in quanto trattasi di servizio pubblico essenziale. In particolare, la proroga relativa all'anno scolastico 2023-2024 deriva da un servizio affidato se non durante la prima fase della pandemia sicuramente nella seconda fase, in cui comunque la scuola, come da comunicazione della Dirigente ... è stata chiusa per un mese"*.

A tale riguardo, veniva ulteriormente precisato che *"la proroga si è resa necessaria al fine di garantire il servizio mensa ai bambini, mensa che è, appunto, servizio pubblico essenziale"* e che *"La proroga si è resa necessaria in quanto non si era potuto provvedere in autonomia a nuova gara, visto che il personale del Comune era, ed è tuttora, molto ridotto"*, aggiungendo che *"Le proroghe che si sono susseguite, pur se sicuramente atipiche in panorama definito, sono state necessarie non al fine di glissare su disposizioni normative, ma per materiale impossibilità nell'indire una gara"*.

Veniva, inoltre, evidenziato che *"L'aumento ISTAT per la proroga è stato richiesto dalla ditta, proprio a seguito degli aumenti dovuti alla pandemia, e nel momento in cui ci si è trovati nella necessità di dover prorogare il servizio si è dovuto anche accettare la proposta fatta dalla Camst"*.

Nel rappresentare le vicissitudini che avevano coinvolto l'Ente rallentandone l'operato, correlate ai reiterati accessi agli atti formulati da un Gruppo Consiliare di minoranza, latore di numerose segnalazioni, nonché ai conseguenti accertamenti condotti dalle Forze dell'Ordine, codesto Comune infine evidenziava che *"a far data dal 01.01.2025 e fino al 31.07.2025, grazie allo strumento dello scavalco di eccedenza, il Comune ha assunto a tempo determinato e parziale un dipendente regionale in più, che ha alleggerito il lavoro degli uffici ed è stata quindi indetta la nuova gara, a far data dal prossimo anno scolastico, con la procedura di un'indagine di mercato aperta a tutti gli operatori economici"*, precisando al riguardo che *"delle tre manifestazioni di interesse pervenute a seguito della suddetta manifestazione d'interesse, solo la Camst s.p.a. ha effettivamente presentato un'offerta e il nuovo servizio è stato pertanto affidato nuovamente alla Camst ... Questo, comunque, a riprova della reale difficoltà nel trovare un operatore economico interessato a fornire il servizio di somministrazione pasti in questa parte di territorio, e la concreta impossibilità, derivata dalla difficile gestione degli uffici, di procedere in modo diverso, avendo sempre come obiettivo primario la necessità di garantire il servizio mensa ai bambini frequentanti la scuola del Comune di Bordano"*.

La su richiamata nuova procedura di gara, svolta dalla CUC della Carnia per conto di codesto Comune di Bordano per un importo a base di gara pari ad euro 313.980,00 a copertura di due annualità scolastiche (2025/2026 e 2026/2027) - secondo quanto in atti - ha visto la conferma in qualità di aggiudicataria della medesima impresa CAMST soc coop. arl. già affidataria del precedente contratto.



Considerazioni

Come sopra evidenziato, l'originario capitolato d'appalto prevedeva che *"l'appalto potrà eventualmente essere prorogato per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura relativa all'individuazione del nuovo aggiudicatario e comunque per un periodo non superiore a mesi 6 (sei). In tale evenienza si applicheranno le condizioni contrattuali, giuridiche ed economiche, vigenti alla data di naturale scadenza dell'appalto"*.

Al riguardo, si osserva preliminarmente che dalla data di cessazione del contratto del 30.06.2023 all'attualità risulta trascorso un periodo ben superiore rispetto a quello contrattualmente previsto per la concessione di eventuali proroghe (soli 6 mesi), trattandosi peraltro di un tempo ampiamente sufficiente per il possibile esperimento di una nuova procedura selettiva, secondo i termini di legge; ciò, non volendo considerare che erano comunque noti sin dall'origine i tempi contrattuali e che il comune, in ossequio ai principi generali dell'ordinamento ed alla disciplina di settore afferente l'adeguata programmazione degli acquisti di beni e servizi, avrebbe dovuto per ora e per tempo organizzare ed espletare un nuova procedura selettiva finalizzata all'acquisizione degli omologhi servizi valutati di perdurante utilità.

Diversamente, codesto Comune risulta aver reiteratamente - nei sensi su richiamati - prorogato il contratto in esame, in contrasto con le prescrizioni contrattuali surricordate e con le specifiche norme di legge di riferimento. Infatti, l'affidamento in esame veniva dapprima prorogato fino al 24 gennaio 2024, alle medesime condizioni economiche in essere; tuttavia, pur in carenza del ricorrere di "circostanze speciali non prevedibili", l'affidamento medesimo veniva nuovamente prorogato sino al 30.06.2024 ed ancora ulteriormente prorogato da settembre a dicembre 2024 e, infine, ulteriormente prorogato sino a tutto il 30.06.2025.

Ciò posto, non può che rammentarsi al riguardo che la legge 18 aprile 2005, n.62 ha introdotto un principio generale di divieto di proroga dei contratti pubblici (salvo specifiche eccezioni previste dalla legge stessa e dalla normativa comunitaria), al fine di tutelare la concorrenza e la parità di trattamento tra gli operatori economici. Tale divieto ha valenza generale e preclusiva sulle altre e contrarie disposizioni dell'ordinamento, esprimendo un principio attuativo di un vincolo comunitario discendente dal Trattato CE che, in quanto tale, opera per la generalità dei contratti pubblici (cfr. Tar Campania, Napoli, V, 2.4. 2020, n. 1312).

Al mancato ricorrere dei presupposti, la proroga si traduce, infatti, in una fattispecie di affidamento priva di confronto competitivo, con violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'art. 30, comma 1 del d.lgs. 50/2016 (ora art. 3 del d.lgs. 36/2023), che ha recepito le predette direttive comunitarie in materia.

Da ciò consegue che la proroga può essere concessa esclusivamente al fine di evitare l'interruzione delle attività in atto, per il solo tempo necessario a consentire l'espletamento della nuova procedura di aggiudicazione e deve essere fondata su oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della nuova gara non imputabili alla stazione appaltante (cfr. *ex multis* Delibere Anac n. 304 del 1.4.2020; n. 576 e 591 del 28.7.2021).

La giurisprudenza formatasi in materia ha inoltre evidenziato che le proroghe dei contratti affidati con gara sono consentite solo se previste all'origine in sede contrattuale, comunque entro i termini ivi determinati; diversamente, qualora si proceda ad una proroga non prevista originariamente, ovvero



oltre i limiti temporali consentiti, la stessa è da intendersi come equiparata ad un affidamento diretto senza gara.

Orbene, a fronte del predetto principio generale di divieto di proroga dei contratti pubblici, la residuale facoltà di ricorrere all'opzione di proroga cosiddetta "tecnica" (ossia la proroga diretta a consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara) risulta comunque destinataria di un orientamento restrittivo della fattispecie, sia da parte della giurisprudenza, sia da parte dell'Autorità, ritenendo che il ricorso a tale istituto è ammesso solo in via del tutto eccezionale, nel rispetto di una serie di limiti e delle condizioni, *in primis* che la necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente con le ordinarie procedure, derivi da ragioni obiettivamente non dipendenti dall'amministrazione, che non deve rendersi responsabile di ritardi nell'indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario.

Ci si riferisce, in particolare, a quanto stabilito dall'art. 106, comma 11 del d.lgs. 50/2016, laddove è previsto che *"La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante"*.

In sostanza, l'Autorità, conformemente a quanto statuito dalla giurisprudenza amministrativa, ha più volte sottolineato che in materia di proroga dei contratti pubblici di appalto non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti, in quanto vige il principio inderogabile fissato dal legislatore, in forza del quale, salve espresse previsioni derogatorie, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve effettuare una nuova gara pubblica (cfr. *ex multis* Delibere Anac n. 576 e 591 del 28 luglio 2021; Parere Funz. Cons. 30/2023 - Consiglio di Stato, Sez. V, 12 settembre 2023 n. 8292; Consiglio di Stato sez. V, 18 ottobre 2021, n. 6955).

Nel caso di specie si osserva, inoltre, che pur risultando l'inserimento di tale servizio nella programmazione del Comune di cui al Documento Unico di Programmazione e piano biennale di acquisto dei beni e dei servizi, viene in evidenza la mancata tempestiva e puntuale esecuzione delle relative procedure di gara, da ascrivere essenzialmente a meri ritardi da parte della Stazione appaltante nel predisporre gli atti di gara e nell'avviare le medesime procedure, risultando il comportamento posto in essere non rispettoso dei disposti di cui all'art. 21 del Dlgs 50/2016 in materia di programmazione degli acquisti e dei principi ad esso sottesi.

In tale contesto, le argomentazioni di codesto Comune in relazione alla persistente carenza di personale, pur comprensibili, non risultano adeguatamente giustificative delle reiterate proroghe contrattuali assentite. Al riguardo è appena il caso di rammentare anche la facoltà in capo all'Amministrazione, che necessità di supporto specialistico in carenza di appropriate risorse interne di personale adeguatamente qualificato, di ricorrere ad una Centrale Unica di Committenza (CUC) secondo quanto previsto dall'articolo 37, comma 4 del d.lgs. 50/2016 del previgente codice dei contratti pubblici (ora art. 62, comma 5 del d.lgs. 36/2023), ipotesi, peraltro, cui si è solo in un secondo momento fatto ricorso per il nuovo affidamento.

La sequenza temporale degli accadimenti sopra riportata evidenza, pertanto, una gestione procedurale carente anche di adeguata programmazione e facente rilevare significativi ritardi nell'assunzione delle decisioni conformi a norma nel mancato rispetto dell'art. 106, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016.



Conclusioni

Alla luce delle considerazioni istruttorie soprarichiamate, si comunica la definizione del presente procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, rilevando, nei sensi su espressi, che le reiterate proroghe contrattuali nel tempo assentite con riferimento all'appalto in esame da codesto Comune di Bordano hanno sottratto al confronto concorrenziale, per un lungo periodo, appalti di servizi di particolare rilevanza sociale, in violazione dei principi generali enunciati dall'art. 30, comma 1 del d.lgs. 50/2016, rilevandosi al contempo, di fatto, il mancato adeguato rispetto di quanto previsto dalla norma in tema di programmazione degli acquisti.

Si invita codesto Comune a voler tener conto, per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato nei sensi suesposti, in vista di un più adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore.

Il Dirigente dell'Ufficio UVSF

Arch. Alessandro Pierdominici

A.S.