



Delibera n. 287
del 14 luglio 2026

Fascicolo n. 2683/2026

Oggetto: Procedimento di vigilanza, Fascicolo n. 2683/2026. Reiterati affidamenti diretti disposti da una stazione appaltante [OMISSIS] in favore di un operatore economico [OMISSIS] per il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani differenziati con il sistema «porta a porta» nel periodo 2020-2025. Importo complessivo: € 651.000,00.

Riferimenti normativi

Artt. 21, 29, 35 e 36 del d.lgs. n. 50/2016

Artt. 14,28,37 e 49 del d.lgs. n. 36/2023

Parole chiave

Artificioso frazionamento dell'appalto

Violazione del principio di rotazione degli affidamenti

Mancata programmazione biennale e triennale degli affidamenti

Inottemperanza degli obblighi di pubblicazione

Ulteriore affidamento diretto disposto in pendenza del contenzioso

Massima

L'artificiosità del frazionamento, in difetto di motivazione idonea sulle ragioni della suddivisione, è dimostrabile in via indiziaria, valorizzando la predeterminazione di importo e durata in funzione del mantenimento sotto soglia e la manifesta incoerenza della segmentazione temporale con la natura continuativa del servizio.

In violazione del principio di rotazione, il richiamo alla mera conoscenza del territorio da parte del contraente integra la tutela di una «rendita di posizione» che il codice mira a neutralizzare.

Le carenze della programmazione costituiscono il presupposto oggettivo che rende possibile il frazionamento degli affidamenti.

L'assenza di domanda cautelare impedisce di posticipare la stipula del contratto e contemporaneamente di prorogare l'affidamento in essere o di procedere ad affidamento diretto in attesa della definizione del giudizio.



VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTI

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. e il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e s.m.i.;

VISTO

Il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 151 del 30 giugno 2023 e s.m.i.;

VISTA

La relazione dell'Ufficio Vigilanza collaborativa, vigilanze speciali, vigilanza concessioni e PPP e pareri motivati;

Premessa

Nell'esercizio dell'attività di vigilanza di cui all'art. 222, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, l'Autorità ha avviato il presente procedimento di vigilanza a seguito di segnalazione operativa qualificata, trasmessa dal Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza e corredata della relazione redatta dal Reparto territorialmente competente, con la quale il Reparto operante ha rappresentato plurimi profili di possibili illegittimità connessi ai reiterati affidamenti diretti, disposti dalla stazione appaltante [OMISSIS] in favore dell'operatore economico [OMISSIS], del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani differenziati nel periodo 2020-2025.

Con comunicazione prot. n. [OMISSIS] del 29 aprile 2026, adottata ai sensi degli artt. 222 del d.lgs. n. 36/2023 e 13 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, l'Autorità ha avviato il procedimento nei confronti della stazione appaltante e dell'operatore economico, contestando i profili del frazionamento artificioso dell'appalto, della violazione del principio di rotazione, delle carenze della programmazione degli acquisti e dell'inottemperanza agli obblighi di pubblicazione, e riservando ad approfondimento istruttorio il profilo della tracciabilità dei flussi finanziari; con il medesimo atto è stato assegnato alle parti il termine perentorio di trenta giorni per la produzione delle controdeduzioni e della documentazione a supporto.

Nel termine assegnato hanno fatto pervenire le proprie deduzioni tanto la stazione appaltante, in persona del responsabile del procedimento, quanto l'operatore economico, a mezzo del difensore munito di procura speciale, l'una e l'altro corredate di documentazione integrativa. Acquisiti i riscontri e svolta la conseguente attività di valutazione, nel pieno rispetto del contraddittorio procedimentale, l'istruttoria può ritenersi conclusa e la vicenda matura per la decisione, nei termini di seguito esposti.

Fatto

Il procedimento trae origine dalla segnalazione del Reparto operante della Guardia di Finanza, dalla quale è emerso che, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2020 e il 30 giugno 2025, la

stazione appaltante ha affidato direttamente all'operatore economico [OMISSIS] il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani differenziati con il sistema «porta a porta» mediante sedici distinte determinazioni dirigenziali, di importo unitario contenuto entro la soglia dell'affidamento diretto e di durata trimestrale o quadrimestrale, per un valore complessivo di euro 651.000,00, oltre IVA. Tale reiterazione si è inserita in una prassi avviata sin dal 1° giugno 2018 e proseguita senza soluzione di continuità in favore del medesimo operatore. Solo con determinazione a contrarre n. [OMISSIS] del 12 febbraio 2025 la stazione appaltante ha indetto una procedura aperta per l'affidamento settennale del servizio, conclusasi con l'aggiudicazione a un operatore diverso dall'affidatario uscente, attualmente oggetto di contenzioso dinanzi al giudice amministrativo.

Con la comunicazione di avvio sono stati contestati i profili del frazionamento artificioso dell'appalto, della violazione del principio di rotazione, delle carenze della programmazione degli acquisti e dell'inottemperanza agli obblighi di pubblicazione, oltre ai profili — riservati ad approfondimento — della tracciabilità dei flussi finanziari. Nel termine assegnato hanno fatto pervenire le proprie deduzioni tanto la stazione appaltante quanto l'operatore economico.

Diritto

a) Sul frazionamento artificioso dell'appalto. Le sedici determinazioni di affidamento diretto presentano rigorosa identità di oggetto e di destinatario, essendo tutte rivolte al servizio di igiene urbana sul territorio comunale e in favore del medesimo operatore. Ciascuna di esse è stata calibrata, quanto a importo e durata, in termini tali da rimanere al di sotto della soglia prevista per l'affidamento diretto, dapprima ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a), del d.l. n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 120/2020 (euro 139.000,00, per gli affidamenti indetti fino al 30 giugno 2023, in deroga all'art. 36, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 50/2016) e, successivamente, dell'art. 50, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 36/2023 (euro 140.000,00). Il valore economico complessivo della commessa così frammentata, pari a euro 651.000,00 oltre IVA per il solo periodo 2020-2025, supera ampiamente le predette soglie, ponendosi in contrasto con il divieto di frazionamento artificioso sancito, in linea di continuità, dall'art. 35, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016 e dall'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023, in forza dei quali un appalto non può essere frazionato per evitare l'applicazione delle norme del Codice, tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino.

Corollario di tale principio si rinviene nelle Linee Guida ANAC n. 4, adottate con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016 e aggiornate con delibera n. 206 del 1° marzo 2018, le quali, al paragrafo 2.1, impongono alle stazioni appaltanti particolare attenzione alla corretta definizione del proprio fabbisogno, specialmente nei casi di ripetizione dell'affidamento nel tempo. La giurisprudenza amministrativa ha da tempo affermato che, in assenza di una motivazione idonea sulle ragioni del frazionamento, l'artificialità del medesimo può essere dimostrata in via indiziaria, valorizzando la predeterminazione della durata e dell'importo in termini tali da mantenere la procedura al di sotto della soglia, nonché la manifesta incoerenza della segmentazione temporale con la natura essenziale e continuativa del servizio (Consiglio di Stato, Sez. V, 27 luglio 2021, n. 5561). Sul piano della prassi, la medesima Autorità ha qualificato il divieto di frazionamento artificioso quale principio generale, avente la finalità di sottrarre ad arbitrarie scelte di comodo l'affidamento diretto di commesse che richiederebbero, invece, procedure di evidenza pubblica. Si soggiunge, in chiave storico-ricostruttiva del disvalore della condotta, che la giurisprudenza penale di legittimità aveva in passato ritenuto il frazionamento artificioso astrattamente idoneo a integrare il reato di abuso d'ufficio (Corte di Cassazione, Sez. VI penale, 11 giugno 2018, n. 26610); fattispecie,

peraltro, oggi abrogata dall'art. 1, comma 1, lett. b), della l. 9 agosto 2024, n. 114, sicché il rilievo conserva oggi pregnanza sul piano dell'illegittimità amministrativa, della responsabilità erariale e di quella disciplinare e dirigenziale.

b) Sulla violazione del principio di rotazione degli affidamenti. In stretta connessione logica con il rilievo che precede si colloca la mancata osservanza del principio di rotazione, sancito dall'art. 36, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 e successivamente dall'art. 49 del d.lgs. n. 36/2023. Tale principio, come precisato da questa Autorità, costituisce un riferimento normativo inviolabile del procedimento di affidamento dei contratti sotto soglia e non può essere disatteso se non nei casi eccezionali ed entro i limiti indicati dall'art. 49, comma 4, del nuovo Codice (ex multis, parere della Funzione consultiva n. 58 del 15 novembre 2023; delibera n. 567 del 6 dicembre 2023), con onere di motivazione rafforzata gravante sulla stazione appaltante in caso di deroga (Atto del Presidente del 13 marzo 2024). L'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 ha circoscritto la regola al contraente uscente, prevedendo, al comma 4 — come novellato dall'art. 17 del d.lgs. n. 209/2024 per gli affidamenti indetti a decorrere dal 31 dicembre 2024 — una deroga ammissibile soltanto in presenza, congiunta, di specifici presupposti concernenti la struttura del mercato, l'effettiva assenza di alternative e, previa verifica, l'accurata esecuzione del precedente contratto e la qualità della prestazione resa.

Nel caso in esame, l'operatore economico [OMISSIS] è stato individuato quale affidatario diretto, senza soluzione di continuità, in ciascuno dei sedici affidamenti del periodo, così cumulando per oltre un quinquennio la veste di contraente uscente e di nuovo affidatario, secondo una sequenza che, lungi dal configurare una deroga eccezionale debitamente motivata, ha costituito la regola ordinaria dell'azione amministrativa. La motivazione adottata dal responsabile del procedimento — incentrata sulle asserite difficoltà che un diverso operatore avrebbe incontrato a causa della particolare conoscenza del territorio richiesta dal servizio — non è idonea a sorreggere la pretermissione del principio: essa valorizza, in termini meramente assertivi, proprio quella asimmetria informativa e quella «rendita di posizione» che il principio di rotazione mira a neutralizzare, in quanto idonee a consolidare rapporti esclusivi con il medesimo fornitore e a precludere l'accesso al mercato ad altri operatori (Consiglio di Stato, Sez. V, 17 marzo 2021, n. 2292), senza che siano stati esplorati i presupposti di deroga né prospettato alcun vaglio comparativo.

c) Sulle carenze della programmazione biennale e triennale degli acquisti. Costituisce ulteriore e autonomo profilo di illegittimità la mancata adozione, da parte della stazione appaltante, del programma biennale degli acquisti di beni e servizi per gli esercizi anteriori al triennio 2025-2027, nonché dei relativi aggiornamenti annuali, avendo l'Ente esibito unicamente il programma triennale 2025-2027, riferito a un periodo nel quale si colloca solo l'ultima parte degli affidamenti in contestazione. Ai sensi dell'art. 21, commi 1 e 6, del d.lgs. n. 50/2016 — e del relativo decreto attuativo, d.m. 16 gennaio 2018, n. 14 — le amministrazioni aggiudicatrici erano tenute ad adottare il programma biennale degli acquisti di beni e servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro; a decorrere dal 1° luglio 2023, la materia è regolata dall'art. 37 del d.lgs. n. 36/2023 e dal relativo Allegato I.5, che hanno esteso a tre anni l'orizzonte della programmazione anche per beni e servizi ed elevato a 140.000 euro la soglia di inserimento obbligatorio.

La giurisprudenza ha riconosciuto all'obbligo di programmazione una portata cogente, con evidente finalità di pianificazione e trasparenza, idonea a riflettersi anche sulla frammentazione degli affidamenti, giacché nel medesimo ambito programmatico non

possono coesistere più procedure «spezzettate» per il medesimo servizio (Consiglio di Stato, Sez. V, 27 luglio 2021, n. 5561). La carenza di programmazione, lungi dall'essere una mera irregolarità formale, costituisce dunque il presupposto oggettivo che rende possibile, e al contempo manifesta, la frammentazione degli affidamenti, secondo una relazione di reciproca implicazione più volte posta in rilievo. Nel caso di specie, la natura essenziale, continuativa e pianificabile del servizio rendeva a maggior ragione doverosa l'inclusione del medesimo negli strumenti programmatori degli esercizi precedenti.

d) Sull'inottemperanza agli obblighi di pubblicazione. Quanto agli obblighi di pubblicità e trasparenza di cui all'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013 e all'art. 29 del d.lgs. n. 50/2016 — oggi trasfusi, quanto alla trasparenza, nell'art. 28 del d.lgs. n. 36/2023 — il Reparto operante aveva riscontrato l'impossibilità di rinvenire, mediante ricerca sulle sezioni «Albo Pretorio» e «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale, le determinazioni relative a taluni CIG. Pur avendo la stazione appaltante successivamente prodotto le determinazioni complete degli attestati di pubblicazione, e pur potendosi ricondurre la circostanza a un profilo di reperibilità informatica connesso al mutamento del gestionale dell'Ente, permane l'iniziale inottemperanza all'obbligo di tempestiva e accessibile pubblicazione, meritevole di autonomo richiamo formale.

e) Sull'ulteriore affidamento diretto disposto in pendenza del contenzioso e sulla violazione dell'art. 18 del d.lgs. n. 36/2023. Profilo di particolare gravità, autonomo rispetto ai precedenti, è quello concernente la condotta serbata dalla stazione appaltante a valle dell'aggiudicazione della procedura aperta. All'esito della procedura di gara, infatti, il servizio è stato aggiudicato a un operatore economico diverso dall'affidatario uscente; nondimeno, in dichiarata ragione della pendenza del ricorso proposto dinanzi al giudice amministrativo, la stazione appaltante ha disposto, con determinazione n. [OMISSIS] del 3 dicembre 2025, un ulteriore affidamento diretto del medesimo servizio proprio in favore dell'operatore economico [OMISSIS], ossia dell'operatore risultato non aggiudicatario e, anzi, ultimo in graduatoria. Tale modus operandi si pone in aperto contrasto con l'impianto e con la ratio dell'art. 18 del d.lgs. n. 36/2023, rubricato «Il contratto e la sua stipulazione». La disposizione, ai commi 3 e 4, disciplina i termini dilatori del cosiddetto stand still — sostanziale e processuale — preordinati a garantire la tutela giurisdizionale degli operatori non aggiudicatari: il comma 3 vieta la stipulazione del contratto prima del decorso del termine dilatorio (trentadue giorni dall'invio dell'ultima comunicazione di aggiudicazione); il comma 4 prevede che, ove sia proposto ricorso avverso l'aggiudicazione con contestuale domanda cautelare, il contratto non possa essere stipulato dalla notificazione dell'istanza cautelare sino alla pubblicazione del provvedimento cautelare o della sentenza di primo grado. Tuttavia, al ricorso pendente non risulta associata la proposizione di una domanda cautelare idonea ad attivare lo stand still processuale. In difetto di una misura sospensiva non sussisteva alcun impedimento giuridico al perfezionamento del rapporto con l'aggiudicatario, e dunque a fortiori difettava qualsivoglia ragione legittimante un ulteriore affidamento diretto in favore dell'uscente. La pendenza del giudizio di merito, di per sé, non sospende l'efficacia dell'aggiudicazione né autorizza l'amministrazione a disattendere l'esito della gara. Anche in tale prospettiva, pertanto, la condotta della stazione appaltante si rivela illegittima, ponendosi in contrasto con l'art. 18 del Codice e risolvendosi nell'ennesima reiterazione di quell'affidamento diretto al medesimo operatore che ha connotato l'intera vicenda.

f) Sul profilo della tracciabilità dei flussi finanziari. Il rilievo concernente l'art. 3 della l. 13 agosto 2010, n. 136 — relativo alla mancata resa, in alcuni casi, della dichiarazione da parte dell'affidataria — deve ritenersi assorbito e derubricato a irregolarità meramente formale, essendo state acquisite le dichiarazioni rese dall'operatore e risultando documentati l'utilizzo del conto dedicato, l'indicazione dei CIG nelle fatture e nei mandati e la piena ricostruibilità dei flussi, senza che emergano profili di opacità o di sottrazione ai controlli.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto sopra considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 14 luglio 2026

DELIBERA

che l'istruttoria svolta ha consentito di riscontrare, nella gestione del servizio in esame, i seguenti profili di anomalia e criticità:

a) frazionamento artificioso dell'appalto in violazione dell'art. 35, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023, in quanto attraverso sedici differenti affidamenti diretti l'appalto in questione è stato frazionato per evitare l'applicazione delle norme del Codice, in palese assenza di ragioni oggettive che ne giustificano la scelta;

b) violazione del principio di rotazione degli affidamenti in violazione dell'art. 36, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 49 del d.lgs. n. 36/2023, in quanto, l'operatore economico [OMISSIS] è stato individuato quale affidatario diretto, senza soluzione di continuità, in ciascuno dei sedici affidamenti del periodo, così cumulando per oltre un quinquennio la veste di contraente uscente e di nuovo affidatario, secondo una sequenza che, lungi dal configurare una deroga eccezionale debitamente motivata, ha costituito la regola ordinaria dell'azione amministrativa;

c) carenze della programmazione biennale e triennale degli acquisti in violazione dell'art. 21, commi 1 e 6, del d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 37 del d.lgs. n. 36/2023, in quanto l'ente locale ha affidato tale servizio senza inserirlo nell'apposita programmazione;

d) dell'inottemperanza agli obblighi di pubblicazione in violazione dell'art. 29 del d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 28 del d.lgs. n. 36/2023 in quanto, pur avendo la stazione appaltante successivamente prodotto le determinazioni complete degli attestati di pubblicazione, e pur potendosi ricondurre la circostanza a un profilo di reperibilità informatica connesso al mutamento del gestionale dell'Ente, permane l'iniziale inottemperanza all'obbligo di tempestiva e accessibile pubblicazione, meritevole di autonomo richiamo formale;

e) violazione dell'art. 18 del d.lgs. n. 36/2023 ed ulteriore affidamento diretto disposto in pendenza del contenzioso in quanto, in difetto di una misura sospensiva non sussisteva alcun impedimento giuridico al perfezionamento del rapporto con l'aggiudicatario, e dunque a fortiori difettava qualsivoglia ragione legittimante un ulteriore affidamento diretto in favore del contraente uscente.

di invitare la stazione appaltante a tenere presenti i richiami formulati nelle successive procedure da espletare e a procedere tempestivamente alla sottoscrizione del contratto con l'operatore economico aggiudicatario della procedura, recedendo dall'ulteriore affidamento diretto disposto nei confronti del contraente uscente, in assenza di qualsivoglia ragione legittimante;



di rivolgere alla stazione appaltante un formale richiamo affinché assicuri il rispetto del principio di rotazione, dando conto, in caso di deroga, della contemporanea sussistenza dei presupposti di legge mediante motivazione rafforzata e puntuale; provveda alla corretta e tempestiva programmazione degli acquisti di beni e servizi secondo l'art. 37 del d.lgs. n. 36/2023 e l'Allegato I.5; e garantisca il puntuale adempimento degli obblighi di pubblicità legale e di trasparenza di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 36/2023 e all'art. 37 del d.lgs. n. 33/2013;

di disporre la pubblicazione della presente delibera sul sito istituzionale dell'Autorità e sul sito della stazione appaltante.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio
in data 22 luglio 2026

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente.