



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 759 del 13 luglio 2016

Fascicolo n. 341/2015

Oggetto: Gestione dei canili rifugio e delle oasi feline di proprietà di Roma Capitale.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il 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;

Vista la relazione dell'Area Vigilanza, Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture (UVSF).

Considerato in fatto

L'istruttoria trae origine da alcuni esposti dell'Avcpp - Associazione Volontari Canile di Porta Portese Onlus (di seguito Avcpp) relativi ad una procedura comparativa indetta da Roma Capitale con avviso pubblicato il 31.7.2014, per l'individuazione di organismi da convenzionare per la gestione dei canili rifugio e delle oasi feline di proprietà di Roma Capitale, nel periodo 1.2.2015-31.3.2016.

In relazione a tale procedura, l'Avcpp aveva segnalato l'illegittimità della partecipazione da parte del costituendo Rti Cooperativa 29 Giugno soc. coop. sociale Onlus-29 Giugno Servizi società cooperativa, composto da soggetti privi del requisito minimo di pregressa esperienza richiesti dall'avviso pubblico, ovvero la pregressa gestione, nel triennio immediatamente precedente alla pubblicazione dell'avviso, di servizi analoghi a quelli oggetto di affidamento.

A prescindere dall'aspetto segnalato dall'esponente, l'Ufficio ha ritenuto di dover ampliare l'istruttoria, approfondendo alcuni aspetti poco chiari, relativi in primo luogo al titolo in base al quale l'esponente Avcpp gestiva i canili (soprattutto quello della Muratella, il più grande di Roma) e, più in generale, alle modalità di affidamento del servizio di gestione dei canili di proprietà di Roma Capitale, sia in passato che per il futuro.

Nel corso dell'istruttoria infatti Roma Capitale aveva indetto, con determinazione dirigenziale n. 911 del 29.7.2015, una nuova procedura comparativa suddivisa in 4 lotti, per l'affidamento della gestione dei canili dal 1.9.2015 al 31.12.2015,

Relativamente a tale procedura erano pervenuti gli esposti della Senatrice Loredana De Petris (prot. Anac n. 139431 del 23.10.2015, inviato dalla senatrice anche alla Procura della Repubblica di Roma); quello del Consigliere Regionale del Lazio Fabrizio Santori, acquisito al prot. Anac n. 103213 del 13.8.2015, nonché quello dell'Associazione L'Impronta Onlus, che gestisce il canile di Ponte Marconi, acquisito al prot. Anac al n. 103132 del 13.8.2015.

Gli esiti dell'attività istruttoria sono confluiti nella comunicazione delle risultanze istruttorie (CRI) approvata dal Consiglio nell'Adunanza del 6 aprile 2016. La CRI è stata trasmessa, con nota prot. n. 57812 dell'11 aprile 2016 a Roma Capitale ed agli esponenti.

In risposta a quest'ultima sono pervenute le controdeduzioni di Roma Capitale, Dipartimento Tutela Ambientale (relazione prot. 24554 del 4.5.2016, acquisita al prot. Anac al n. 71699 del 5.5.2016).

Sono pervenute altresì le controdeduzioni dell'Impronta Onlus, tramite gli avvocati R. Cipolla e F. De Luca (lettera del 10.6.2016 acquisita al prot. Anac al n. 74683 dell'11.5.2016).

Espletati gli incombeni di rito previsti dal vigente Regolamento di vigilanza ed esaminata la documentazione in atti, è emerso quanto segue.

1. Procedura comparativa per l'individuazione di organismi da convenzionare con Roma Capitale per la gestione dei canili rifugio e delle oasi feline di proprietà di Roma Capitale, nel periodo 1.2.2015 - 31.3.2016 (Avviso pubblicato il 31.7.2014).

In corso di istruttoria si è appreso che la procedura relativamente alla quale era pervenuto l'esposto dell'Avcpp era stata sospesa a dicembre 2014, su precisa direttiva dell'Assessore Ambiente e Rifiuti a seguito dei fatti di Mafia Capitale e successivamente revocata con D.D. n. 473 dell'8.4.2015.

Nonostante la revoca della procedura, l'Ufficio istruttore ha comunque verificato che la Cooperativa 29 Giugno aveva presentato domanda di partecipazione ed era stata ammessa alla successiva fase di invito a presentare le offerte.

E' stata acquisita inoltre copia della dichiarazione sostitutiva resa dalla Cooperativa 29 Giugno in sede di gara, ai sensi degli art. 46 e 47 del dpr 445/2000.

Con tale atto la Cooperativa 29 Giugno «dichiara di aver gestito nel triennio antecedente alla pubblicazione del presente avviso (anni 2011/2012/2013) servizi analoghi a quelli oggetto dell'avviso, così come si evince dall'attestazione di buon esito allegata alla presente in copia conforme all'originale» allegando un documento rilasciato dal «Rifugio San Francesco» di Roma datato 1.9.2014 nel quale il Presidente del Rifugio dichiara che la Cooperativa 29 Giugno «ha espletato con la scrivente servizi di pulizia e gestione del canile sito in via del mare 1050, Roma, dal 2.5.2011 ad oggi attraverso i propri soci volontari».

Tale attestazione risulta priva degli elementi che dovevano essere dichiarati dai concorrenti per dimostrare di aver svolto servizi analoghi in base a quanto previsto dall'avviso per manifestazione di interesse del 31.7.2014, in particolare l'elenco delle attività svolte e gli importi.

L'Ufficio istruttore ha quindi segnalato al Dipartimento Tutela Ambientale innanzitutto che la Cooperativa non poteva essere ammessa alla procedura comparativa, poiché non aveva documentato i servizi analoghi in conformità all'Avviso pubblico, ed ha invitato il Dipartimento a verificare l'autenticità della dichiarazione resa anche ai fini dell'applicazione dell'art. 38 comma 1 ter del d.lgs. 163/2006, sia alla luce delle suddette omissioni, sia in considerazione del fatto che in base allo statuto la gestione di animali non rientra nell'oggetto sociale della Cooperativa 29 Giugno.

Tuttavia, dal tenore della risposta ricevuta dal Dipartimento, non si evince se la verifica suggerita sia stata effettuata.

2. La gestione dei canili da parte di Roma Capitale dal 2011 all'aprile 2016

2.1 La disciplina dell'affidamento del servizio di canile

Occorre in primo luogo evidenziare che i fatti oggetto della presente Delibera rientrano, *ratione temporis*, nell'ambito di applicazione del d.lgs. 163/2006 (pregresso Codice dei contratti pubblici).

Il servizio di canile (Cpv 98380000-0) rientra tra i servizi di cui all' Allegato IIB cat. 27 del d.lgs. 163/2006 ai quali sono applicabili, in virtù del richiamo operato dall'art. 20 del d.lgs. 163/2006, i principi di cui all'art. 27 del d.lgs. 163/2006.

Pertanto, anche al servizio in esame vanno applicati i principi generali in materia di affidamenti pubblici, in quanto l'art. 27 del Codice dei contratti stabilisce che «l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione del codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto».

Alla luce dei suddetti principi, i Comuni, qualora non gestiscano direttamente il servizio di canile, non possono affidare il servizio in forma diretta, dovendo offrire la possibilità di partecipare a tutti gli operatori economici, attraverso un bando di gara o quantomeno tramite un avviso per manifestazione di interesse, al quale deve essere data adeguata pubblicità, a seconda che l'importo sia superiore o inferiore alla soglia comunitaria.

2.2. Gli affidamenti diretti e le proroghe

Si premette che oggetto della presente Delibera sono gli affidamenti del servizio effettuati da Roma Capitale nell'arco temporale che va dall'ottobre 2001 al gennaio 2016 (Determinazione Dirigenziale n. 90 del 28.1.2016 con la quale è stata affidata alla Avcpp la gestione del canile della Muratella dal 28.1.2015 fino al 30 aprile 2016).

Nel corso dell'istruttoria il Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale ha prodotto n. 56 Determinazioni Dirigenziali, la prima del 13.11.2001 e l'ultima del 27 febbraio 2015 (manca il periodo dal luglio 2005 al maggio 2007 in quanto i documenti non sono stati reperiti dal Dipartimento), aventi ad oggetto affidamenti del servizio di canile alla Avcpp in un arco temporale che va dal 1 ottobre 2001 al 31 agosto 2015.

Da tali documenti si evince che l'Avcpp ha gestito i canili di proprietà di Roma Capitale in base a convenzioni assegnate in assenza di qualsivoglia procedura comparativa tra operatori economici, più volte prorogate nel corso del tempo.

A titolo esemplificativo, l'Avcpp ha gestito il canile della Muratella in base ad una Convenzione del 30.5.2007, la cui durata era stata fissata originariamente in 4 mesi (dal 1 giugno al 30 settembre 2007) salvo eventuale proroga fino al 31 dicembre 2007, con eventuale rinnovo per l'anno 2008.

Tuttavia, per circa 8 anni, il Comune ha posto in essere una serie di proroghe/rinnovi dell'affidamento all'Avcpp, stipulando con la stessa altre Convenzioni che sostanzialmente riproducono il contenuto della Convenzione originaria, con affidamenti diretti in assenza di confronto competitivo con altre associazioni.

A giustificazione di tutti gli affidamenti, il Comune ha sempre sostenuto che il servizio di canile fosse di natura obbligatoria e l'interruzione poter configurare la violazione dell'art. 340 del codice penale.

In corso di istruttoria sono stati acquisiti ulteriori atti di proroga, ovvero la Determinazione Dirigenziale del 13 ottobre 2015 con la quale viene prorogato l'affidamento fino al 31.12.2015 e la sopra richiamata Determinazione Dirigenziale n. 90 del 28.1.2016 con la quale viene affidata alla Avcpp la gestione del canile della Muratella dal 28.1.2015 fino al 30 aprile 2016 (nelle more dell'espletamento della gara europea).

E' agli atti una nota del Dipartimento Tutela Ambientale indirizzata alla Ragioneria Generale di Roma Capitale nella quale si dichiara che le attuali convenzioni con gli organismi che gestiscono i canili comunali «non sono altro che il frutto di continue prosecuzioni di affidamenti iniziati dell'anno 2001... e che dall'epoca, tali affidamenti sono stati effettuati senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica» (nota prot. QL 29992 del 12.5.2015).

Il Dipartimento ha dichiarato inoltre che prima del 2013 non è mai stata indetta alcuna procedura comparativa per l'affidamento del servizio di canile, in quanto c'era una «consolidata consuetudine di NON fare procedure di gara»¹.

Dalle evidenze in atti risulta quindi il sistematico improprio ricorso al sistema dell'affidamento diretto e/o della proroga in favore della Avcpp, ha gestito i canili di Roma Capitale **da quasi 15 anni (ottobre 2001 - aprile 2016)** in violazione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, rotazione e proporzionalità.

Nelle controdeduzioni alla CRI, il Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale ha confermato tali rilievi, quantomeno con riferimento al periodo antecedente al luglio 2014. Il Dipartimento ha infatti evidenziato che nell'ultimo biennio sono state effettuate n. 2 procedure aperte al confronto concorrenziale, ed il 18 aprile 2016 è stato pubblicato il Bando di gara a procedura aperta europeo (CIG 66393862A7) avente ad oggetto il servizio di gestione dei canili comunali, Muratella e Ponte Marconi, e per un periodo di 12 mesi a decorrere dal 1 ottobre 2016.

In relazione a quanto sopra, pur prendendo atto dell'intervenuta volontà del Comune di indire le procedure di gara, si deve evidenziare che, come si dirà al successivo punto n. 2.3, ad oggi nessuna delle procedure indette prima del 18 aprile 2016 si è conclusa positivamente.

L'affidamento diretto e le proroghe sono avvenuti, seppure per un periodo di tempo più limitato (2009-2013) e per importi più contenuti, anche per quanto riguarda la gestione del Canile di Ponte Marconi da parte dell'Impronta Onlus.

La Onlus l'Impronta, nelle controdeduzioni alla CRI, ha evidenziato che gli affidamenti diretti sono avvenuti per importi (mensili) inferiori a 20 mila Euro, e quindi legittimi.

In relazione a ciò, si rappresenta che anche nei casi in cui sia consentito l'affidamento diretto di appalti di servizi va rispettato il principio di rotazione tra operatori economici ex art. 2 del d.lgs. 163/2006.

Relativamente alle proroghe, si rileva che, come più volte evidenziato dall'Autorità, da ultimo con il Comunicato del Presidente del 4 novembre 2015, la proroga è un istituto assolutamente eccezionale, in quanto al di fuori dei casi previsti dalla legge costituisce una violazione dei principi enunciati dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006, atteso che per l'approvvigionamento di lavori, servizi e forniture l'amministrazione, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazione, deve effettuare una nuova gara.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che, per effetto dei principi comunitari che considerano la proroga o il rinnovo di un contratto quale contratto nuovo soggiacente a regole competitive, è vietata la proroga tacita e la proroga può essere concessa, esclusivamente con provvedimento espresso, per evitare l'interruzione delle attività in atto, per il tempo necessario a consentire l'espletamento della gara (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. V, n. 2151/2011).

A ciò si aggiunga la cruciale importanza della programmazione nei settori dei servizi e delle forniture, già sottolineata nella Determinazione Anac n. 5 del 6 novembre 2013, divenuta obbligatoria (non più come facoltà) con la recente legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) e con l'art. 21 del d.lgs. 18 aprile 2016 n.50.

2.3. Il sostanziale fallimento delle gare indette nell'arco temporale 2013/2015

Come già evidenziato, Roma Capitale, alla fine del 2013 ha iniziato ad adottare delle determinazioni dirigenziali con le quali si approvavano gli atti relativi ad alcune procedure comparative.

Dal 2013 al 2015 sono state indette n. 3 procedure comparative (avviso per manifestazione di interesse) nessuna delle quali, tuttavia, è andata a buon fine, con conseguente proroga dell'affidamento del servizio ai precedenti gestori.

¹ Nota QL 80658 del 23.12.2015 prot. Anac 176166 del 28.12.2015.

Si riporta uno schema riepilogativo delle suddette procedure:

Determina a contrarre	durata prevista dell'appalto	esito della procedura
D.D. n. 2017 del 27 novembre 2013	1 aprile 2014/ 31 dicembre 2014	Revocata in autotutela con D.D. 945 del 13 giugno 2014 in quanto delle n. 6 strutture oggetto dell'avviso, n. 3 sono state dichiarate non adeguabili con delibera di giunta capitolina n. 148 del 22 maggio 2014. Inoltre vi è stata un'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato (Ord. 1931 del 14.5.2014 ²)
D.D. n. 1237 del 30 luglio 2014	1.11.2014/-31.12.2015 poi riformulata dal 1.2.2015 al 31.3.2016	Sospesa nel 2014 su indicazione dell'assessore all'ambiente per i fatti di Mafia Capitale e poi revocata in autotutela con D.D. 473 dell'8.4.2014
D.D. n. 911 del 29.7.2015	1 settembre 2015/ 31 dicembre 2015	Aggiudicati solo i lotti 3 e 4. La consegna del lotto n. 3 non è stata effettuata

Relativamente all'ultima procedura (D.D. 911/2015) suddivisa in 4 lotti, occorre evidenziare che la stessa si è conclusa favorevolmente solo in relazione al lotto n. 4 (l'Osai Felina di Porta Portese) aggiudicata ad ARCA Colonia Felina della Piramide Onlus il 28.9.2015.

Il lotto n. 1 (Canile Muratella) e 2 (Canile Vitinia) non sono stati aggiudicati (con conseguente proroga all'Avcpp) mentre il lotto n. 3, ovvero il Canile di Ponte Marconi, pur essendo stato aggiudicato alla Mapia s.r.l., non è mai stato consegnato.

Il Canile di Ponte Marconi, gestito dall'Impronta Onlus, è stato infatti oggetto di scontri e tafferugli ad opera di non meglio precisati soggetti (pare anche esponenti dell'Impronta e dell'Avcpp) che hanno impedito la consegna alla Mapia. La vicenda ha assunto profili di ordine pubblico, dei quali si sono occupati sia la Prefettura di Roma che la Questura, sulla quale non si ritiene di poter fare valutazioni, dovendo dare atto al Dipartimento di essersi attivato presso i competenti organi.

Si comprende, inoltre, l'oggettiva difficoltà nella gestione di tali eventi.

Si ritiene tuttavia di dover osservare come, a seguito della mancata consegna, il Dipartimento non ha adottato alcun provvedimento in merito alla gestione, medio tempore, del canile di Ponte Marconi, nonostante che, come più volte ribadito dallo stesso Dipartimento (per giustificare le proroghe), il servizio di canile sia di natura obbligatoria e l'interruzione potrebbe configurare la violazione dell'art. 340 c.p.

Ne è conseguito che l'Impronta Onlus, la cui proroga della convenzione è scaduta il 30.9.2015, ha continuato a gestire «di fatto» ed a proprie spese il canile di Ponte Marconi, nel quale risultavano presenti 47 cani, fino al 30 aprile 2016, quando l'affidamento è stato formalizzato con la Determinazione Dirigenziale n. 334 del 3.5.2016 (di cui si dirà al successivo punto n. 3).

Nelle controdeduzioni alla CRI, il Dipartimento ha evidenziato che la mancata adozione di provvedimenti è dovuta al fatto che l'Impronta «stava abusivamente occupando il canile e si trovava in flagranza di reato».

² Il precedente avviso per manifestazione di interesse era stato oggetto di impugnativa dinnanzi al giudice amministrativo da parte della Onlus L'Impronta e sulla base dell'interpretazione dell'Ordinanza del Consiglio di Stato n. 1931 del 14.5.2014, Roma Capitale ha interpretato in maniera estensiva la L.R. Lazio n. 34/1997, in modo tale da ammettere alla procedura tutti gli operatori economici.

2.4 Il valore degli affidamenti

Dall'istruttoria è emerso che Roma Capitale ha corrisposto ai gestori dei canili comunali un importo forfettario, che non si basa su un costo giornaliero per cane ospitato.

Per avere un parametro di riferimento, l'Ufficio istruttore ha effettuato il calcolo in base alla Determinazione dirigenziale n. 994 del 28.8.2015 con la quale è stato prorogato alla Avcpp il servizio di gestione dei canili di Muratella e Vitinia dal 15.10.2015 al 31.12.2015, ottenendo una cifra di oltre 12 euro/cane/die. Tale cifra è stata poi confermata dal Dipartimento, che ha dichiarato che effettivamente, se si divide l'importo forfettario corrisposto per numero medio degli ospiti delle strutture, si ottiene un costo medio di € 12,80 cane/ die (relazione prot. Anac n. 76145/2015).

E' quindi pacifico che dal 2014 il Comune ha corrisposto alla Avcpp in assenza di procedure ad evidenza pubblica, l'importo giornaliero per cane di **€ 12.80**.

In relazione a tale importo si osserva quanto segue:

a) come espressamente dichiarato dallo stesso Dipartimento, il Ministero della Salute, nella nota prot. 5909 del 31.3.2010, riportando i dati di un'indagine conoscitiva effettuata in ambito nazionale, ai fini di una buona gestione dei canili, dichiara che risulta appropriato un importo oscillante approssimativamente **tra € 3,50 e 4,50** giornalieri per cane, anche se in alcuni casi può essere garantito un adeguato mantenimento dei cani con importi giornalieri più bassi, a condizione che vi sia capacità gestionale e presenza di personale dipendente e/o volontario adeguatamente formato.

Anche volendo applicare la rivalutazione monetaria sull'importo massimo di **€ 4,50** (la circolare è del 2010) si arriva ad **€ 4,86** a gennaio 2014 e **4,82** a gennaio 2015;

b) il Dipartimento ha dichiarato che per il Parco Canile del Comune di Milano «universalmente considerato una struttura modello» e che ospita in media 300 cani, il Comune di Milano corrisponde al gestore una somma di 34 mila euro al mese, che «garantisce il perfetto funzionamento della struttura con un'assistenza più che adeguata».

Facendo i dovuti calcoli, si evince che il prezzo cane/die ammonta ad **€ 3,70**;

c) ai gestori delle n. 6 strutture private convenzionate, individuate a seguito di procedura di gara indetta con a giugno 2014, Roma Capitale corrisponde un importo di **€ 4,30** cane/die ed **€ 3,80** gatto/die;

d) nella convenzione tra Roma Capitale e l'Onlus L'Impronta di cui alla D.D. n. 1678 del 30.9.2015, con la quale viene affidata (anche essa senza gara) all'Impronta la gestione del canile di Ponte Marconi, è stato indicato «un canone omnicomprendivo medio forfettario» di **€ 6,00/cane/giorno** successivamente ulteriormente decurtato del 5% in base al d.l. n. 66 del 24.4.2014;

e) relativamente all'ultima procedura indetta dal Roma Capitale con D.D. n.911 del 29.7.2015 l'Ufficio ha calcolato che l'importo cane/die (frutto peraltro di un preciso studio da parte del Dipartimento) è stato fissato **4,30 euro** al giorno.³

Vi è quindi una discrepanza tra i suddetti importi e l'importo di **€ 12,80** cane/die che il Comune di Roma ha corrisposto alla Avcpp, che non ha mai vinto una gara pubblica e si trovava in regime di proroga.

Si rileva quindi, attraverso il ricorso sistematico ad affidamenti ripetuti a medesimo soggetto, anche la violazione dei principi di economicità e proporzionalità, in considerazione del fatto applicando tali tariffe il Dipartimento Tutela Ambientale ha dichiarato di aver corrisposto ai gestori dei canili comunali diversi milioni di euro, così come specificati per l'ultimo triennio:

³ L'Ufficio ha effettuato il calcolo in base alle richieste di CIG della BDNCP dell'Autorità per il bando di cui alla DD n. 911 del 29.7.2015, dal quale è emerso che il costo stimato cane/pro die è di **€ 4,30**.

Gestore	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015
Avcpp	€ 3.822.420,00	€ 4.007.456,00	€ 3.699.720,00
L'impronta Onlus	€ 267.420,00	€ 316.480,00	€ 251.712,00
Totale	€ 4.089.840,00	€ 4.323.936,00	€ 3.951.432,00

E' dunque evidente la rilevanza degli importi ampiamente sopra la soglia comunitaria, corrisposti in prevalenza alla Avcpp, tramite l'improprio ricorso all'affidamento diretto.

Si evidenzia inoltre che, a fronte di specifica richiesta di chiarimenti da parte dello scrivente Ufficio circa la discrepanza dell'importo medio e l'importo di oltre 12 euro corrisposto alla Avcpp, il Dipartimento ha dichiarato, con riferimento alla proroga del servizio concessa alla Avcpp dal 15 ottobre al 31 dicembre 2015 per un importo di € 750,000,00 che tale somma costituisce circa il 20% in meno rispetto a quanto corrisposto in precedenza e che la proroga è avvenuta in considerazione dell'impossibilità di interrompere il servizio pubblico.

Il Dipartimento ha dichiarato che sia la proroga sia la determinazione dell'importo è stato frutto di una negoziazione con la Avcpp «in linea con le indicazioni della controparte politica» per evitare il licenziamento dei lavoratori assunti dalla stessa Avcpp (cfr. nota QL80658 del 23.12.2015 acquisita al prot. Anac n. 176166 del 28.12.2015).

La correlazione tra gli importi e la necessità di tutelare i lavoratori del gestore dei canili è stata ribadita anche nella relazione che contiene le controdeduzioni alla CRI.

Agli atti è stato inoltre acquisito un Comunicato della CGIL – Funzione Pubblica nel quale si dà atto di trattative con Roma Capitale finalizzate al mantenimento del posto di lavoro dei circa 100 dipendenti della Avcpp.

A riguardo si rileva che, come noto, il valore dell'affidamento degli appalti pubblici deve essere determinato in base al valore delle prestazioni dedotte nel contratto, nel rispetto del principio di economicità, anche al fine di garantire un'efficiente collocazione delle risorse pubbliche.

In tale ottica non può assumersi quale parametro per la determinazione del valore del contratto la salvaguardia dei livelli occupazionali del precedente gestore, che la normativa in materia di affidamento degli appalti pubblici tutela tramite un diverso strumento, ovvero l'inserimento, nel nuovo bando di gara, della cd. clausola sociale (oggi disciplinata dall'art. 50 del d.lgs. 50/2016 ed all'epoca dei fatti dall'art. 69 del d.lgs. 163/2006) a precise condizioni.

2.5. Carenza dei controlli sui requisiti di carattere morale ex art. 38 del d.lgs. 163/2006

Si evidenzia inoltre che gli operatori economici affidatari della gestione dovevano essere in possesso dei requisiti di carattere morale di cui all'art. 38 del d.lgs. 163/2006.

L'Autorità ha infatti più volte evidenziato che il possesso di inderogabili requisiti di moralità di cui all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici in capo a tutti i soggetti che a qualunque titolo concorrono all'esecuzione di appalti pubblici, rappresenta un fondamentale principio di ordine pubblico economico che trova applicazione anche nelle gare riguardanti appalti in tutto o in parte esclusi dall'applicazione del Codice stesso (Parere sulla normativa AG 10 del 11 luglio 2012; Parere sulla normativa AG 8 del 3 luglio 2013; Parere di precontenzioso n. 128 del 17 luglio 2013; Parere di precontenzioso n.14 del 29 luglio 2014).

Nella fattispecie in esame, non risulta essere stato effettuato, in sede di affidamento diretto/rinnovo/proroga, il controllo sul possesso dei requisiti di cui all'art. 38 del d.lgs. 163/2006 in capo ai gestori dei canili, quantomeno fino alla procedura comparativa indetta a luglio 2015.

2.6 Carenza di controlli in fase esecutiva

Nel corso dell'istruttoria l'Ufficio, con nota prot. 27241 del 17.2.2016, ha chiesto al Dipartimento di relazionare in merito alle modalità con le quali vengono effettuati i controlli sulla corretta esecuzione del servizio, documentando le verifiche di conformità in corso di esecuzione, che certifichino la regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini stabiliti dalle convenzioni. In particolare, se le prestazioni svolte dalle associazioni affidatarie della gestione dei canili comunali siano eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni delle convenzioni nonché nel rispetto delle leggi di settore.

L'Ufficio ha chiesto di chiarire se tali verifiche siano effettuate prima della liquidazione degli importi e se, a seguito di tali verifiche, siano state applicate delle penali.

Il Dipartimento con nota prot. 36038 del 3.3.2016, ha allegato n. 2 schede di monitoraggio relative a due sopralluoghi effettuati a settembre 2015, uno presso il canile di Muratella ed uno presso il canile di Ponte Marconi, dichiarando che non sono risultate anomalie.

Il Dipartimento ha altresì dichiarato che prima della liquidazione degli importi, a cura del Direttore, viene dichiarata l'attestazione di regolare esecuzione del servizio (e sulla fattura il visto per la regolarità del servizio e la congruità del prezzo).

Infine il Dipartimento ha dichiarato che non è stata mai applicata alcuna penale.

A riguardo si rileva che Roma Capitale, neanche in sede di controdeduzioni alla CRI, non ha fornito prove documentali sui controlli in fase di esecuzione per tutto il periodo che va da ottobre 2001 al settembre 2015, e non ha documentato se le ingenti somme di denaro liquidate siano state corrisposte a prescindere dalla corretta esecuzione o meno del servizio da parte dei gestori stessi.

3. Il bando di gara pubblicato il 18 aprile 2016 (non oggetto dell'istruttoria)

Per completezza, si evidenzia che, dopo l'invio della CRI (11 aprile 2016) Roma Capitale ha pubblicato, il 18 aprile 2016, il Bando di gara a procedura aperta (CIG 66393862A7) avente ad oggetto il servizio di gestione dei canili comunali, Muratella e Ponte Marconi, e delle attività volte al contenimento del randagismo, il cui termine per la presentazione delle offerte è scaduto il 9 giugno 2016. La durata dell'affidamento è di 12 mesi dal 1 ottobre 2016 per un importo complessivo di Euro 1.555.550,00.

Inoltre, nel mese di maggio 2016 sul sito di Roma Capitale è stata pubblicata la Determinazione dirigenziale n. 334 del 3.5.2016, con la quale il Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale ha affidato temporaneamente il servizio di gestione del canile di Ponte Marconi all'Impronta Onlus dal 1 maggio al 30 settembre 2016, nelle more dell'espletamento della gara europea pubblicata il 18 aprile 2016, per un corrispettivo di 7,20 euro/cane/die e comunque non superiore a 43.200,00 Iva esente (7,20 euro moltiplicati per la capienza massima della struttura autorizzata dalla Asl che è di 200 posti).

Nella Determinazione si evidenzia che, in base ai rilievi della CRI dell'Anac, l'affidamento è avvenuto previo invito a n. 17 associazioni di volontariato e animaliste, iscritte nel Registro Regionale di cui alla Legge 34/1997.

Nella suddetta determinazione si legge che anche il canile della Muratella era stato affidato all'Impronta Onlus, ma il passaggio di consegne dall'Avcpp all'Impronta, previsto per il 1 maggio 2016 non è stato possibile «in quanto già dalle operazioni di sopralluogo svoltesi il 30 aprile scorso, il canile della Muratella era stato abusivamente occupato in regime di autogestione dall'Associazione Avcpp impedendo di fatto l'ingresso alla struttura all'Associazione L'Impronta ed alle altre Associazioni presenti sul posto ...successivamente, una volta ristabilita la situazione di normalità all'interno del canile comunale Muratella si procederà ad affidare temporaneamente la gestione dello stesso per il periodo necessario all'espletamento della gara europea attualmente in pubblicazione».

Per quanto riguarda il canile di Vitinia, con nota prot. 11017 del 2 marzo 2016 (prot. Anac n. 36038 del 3.3.2016) il Dipartimento ha dichiarato che «il canile di Vitinia nel frattempo è stato svuotato».

Valutazioni conclusive

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, i rilievi e le criticità contestate a Roma Capitale con comunicazione di risultanze istruttorie prot. 57812 dell'11 aprile 2016 appaiono confermati, essendo emerse significative e sistematiche carenze nell'affidamento e nella gestione dei canili comunali di proprietà di Roma Capitale nel periodo ottobre 2001/aprile 2016.

Tutto ciò considerato e ritenuto, il Consiglio

DELIBERA

l'affidamento della Gestione dei canili rifugio e delle oasi feline di proprietà di Roma Capitale, nel periodo di riferimento, non è stato conforme:

- ai principi di efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità sanciti dall'art. 27 del d.lgs. 163/2006 ed al principio generale di rotazione tra gli operatori economici;
- ai principi di cui all'art. 2 comma 1 del d.lgs. 163/2006 a mente del quale l'esecuzione dei servizi pubblici deve avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza;
- ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'attività amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione, richiamati dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006, con ricadute negative sulla qualità delle prestazioni e per l'incremento dei costi, nonché per la lesione della concorrenza, come effetto della sottrazione alle regole di competitività del mercato di una cospicua quota di appalti, affidati senza gara;
- al principio di economicità della gestione delle risorse economiche pubbliche;
- si rileva la carenza di un'adeguata programmazione nell'attività di affidamento del servizio di canile;
- si rileva la carenza di verifica dei requisiti di ordine morale di cui all'art. 38 del d.lgs. 163/2006 in capo agli operatori economici affidatari;
- si rilevano carenze nella fase di verifica dell'esecuzione del contratto con riguardo alla verifica di conformità della prestazione resa, prima della liquidazione del corrispettivo;
- dà mandato all'Ufficio UVSF di inviare la presente Delibera alla Sindaca di Roma Capitale, al Segretario Generale di Roma Capitale ed al Dipartimento Tutela Ambientale, invitando quest'ultimo ad utilizzare, nelle interlocuzioni con l'Anac, toni più consoni alle comunicazioni istituzionali;
- dà mandato all'Ufficio UVSF di inviare la presente Delibera alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ed alla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale Lazio della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 213 comma 6 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;
- dà mandato al predetto Ufficio di inviare la presente Delibera ai Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende Unità Sanitarie Locali di Roma per gli eventuali accertamenti di carattere sanitario;
- dà mandato al medesimo Ufficio UVSF di inviare la presente Delibera al Comando Generale della Guardia di Finanza di Roma, per gli eventuali accertamenti di carattere patrimoniale sulle Onlus che hanno gestito i canili di proprietà di Roma Capitale;
- dà mandato all'Ufficio UVSF di inviare la presente Delibera all'Avcpp - Associazione Volontari Canile di Porta Portese ed alla Onlus L'Impronta.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 20 luglio 2016
Il Segretario *Maria Esposito*