



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 1308**

**del 14 dicembre 2016**

**Fascicolo n. 2780/2015**

**Oggetto:** Gestione dell'accoglienza ed assistenza ai migranti, da parte del Soggetto Attuatore della Regione Campania ex O.P.C.M. n. 3933/2001, per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini del Nord Africa.

### **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.

#### **Premessa**

A seguito di quanto deliberato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 15 luglio 2015, il Presidente dell'Anac ha disposto lo svolgimento dell'attività ispettiva da parte della Guardia di Finanza, Nucleo Speciale Anticorruzione, presso il Soggetto Attuatore della Regione Campania, nominato dal Commissario delegato ex O.P.C.M. 3933/2011 con decreto n. 2090 del 2.5.2011, per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini del Nord Africa.

La Guardia di Finanza ha effettuato l'attività ispettiva in data 30.9.2015 ed in data 11.11.2015 acquisendo i relativi documenti presso la Regione Campania, negli uffici della Direzione Generale Lavori Pubblici e Protezione Civile.

All'esito dell'esame della documentazione acquisita agli atti dell'Autorità con l'ausilio della Guardia di Finanza, con nota prot. n. 106727 dell'11.7.2016, è stata inviata al Soggetto Attuatore della Regione Campania ex O.P.C.M. 3933/2001, la comunicazione delle risultanze istruttorie (CRI).

Il Soggetto Attuatore della Regione Campania ha fornito le controdeduzioni ai rilievi formulati nella CRI con nota acquisita al prot. Anac n. 120984 dell'11.8.2016.

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

#### **1. Il contesto emergenziale**

La gestione dell'accoglienza dei migranti, da parte del Soggetto Attuatore della Regione Campania nel periodo 2011/2012 si colloca in un contesto emergenziale, che trae origine dal D.P.C.M. del 12 febbraio 2011, con il quale veniva dichiarato lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa.

In tale contesto emergenziale veniva emanata l'O.P.C.M. n. **3933 del 13.4.2011**, con la quale è stato individuato nel Capo del Dipartimento della Protezione Civile la figura di Commissario Delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza.

Tale O.P.C.M. prevedeva che il Commissario Delegato, avvalendosi di un «Soggetto Attuatore» per ogni regione, dovesse individuare o realizzare con procedura d'urgenza strutture per il ricovero e l'accoglienza dei cittadini extracomunitari. In base al punto n. 5 di tale ordinanza «i soggetti attuatori provvedono con i poteri e le deroghe conferite al Commissario Delegato ivi comprese quelle di cui all'ordinanza del presidente del Consiglio dei Ministri n. **3924/2011**».

Per quanto riguarda la Regione Campania, il Capo della Protezione Civile, su proposta del Presidente della Regione ha nominato Soggetto Attuatore il prof. Edoardo Cosenza, assessore regionale *pro tempore* ai Lavori Pubblici e Protezione Civile (decreto del Commissario Delegato n. 2090 del 2.5.2011).

In base all'art. 7 dell'ordinanza n. **3948 del 20 giugno 2011** i Soggetti attuatori sono stati autorizzati a stipulare contratti o convenzioni con soggetti pubblici o privati con pregressa esperienza nel settore dell'accoglienza che possano garantire servizi equivalenti a quelli previsti dal capitolato d'appalto del Ministero dell'Interno per la gestione dei Centri di Assistenza Richiedenti Asilo (CARA) o dal Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza ed integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale (SPRAR) compatibilmente con la situazione emergenziale in atto.

A decorrere dal 1° gennaio 2013 lo stato di emergenza umanitaria per l'eccezionale flusso di migranti provenienti dal Nord Africa è stato chiuso con ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 33 del 28 dicembre 2012, che ha individuato il Ministero dell'Interno quale amministrazione competente in via ordinaria a coordinare le attività già di competenza del Commissario delegato ex O.P.C.M. n. 3933/2011.

## **2. Il quadro normativo di riferimento**

Si premette che i servizi di accoglienza ed assistenza ai migranti rientrano nel novero dei servizi sociali di cui alla categoria 25 dell'allegato IIB del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 (Codice dei Contratti, applicabile *ratione temporis*.) e dunque in parte esclusi dall'applicazione del Codice stesso.

Per i servizi di cui all'allegato IIB sono infatti applicabili le disposizioni richiamate dall'art. 20 del d.lgs. 163/2006 relative alle specifiche tecniche (art. 68), all'avviso sui risultati della procedura di affidamento (art. 65, per i contratti dei settori ordinari) e agli avvisi relativi agli appalti aggiudicati (art. 225 per i contratti rientranti nei settori speciali), e soprattutto la norma di chiusura di cui all'art. 27 del Codice, che fissa i principi generali di affidamento, relativa anche a tutti i contratti esclusi.

Il D.P.C.M del 12 febbraio 2011, con il quale veniva dichiarato lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa, è stato emanato ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 comma 1 della legge 24.2.1992 n. 225, ovvero «in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e secondo i criteri indicati nel decreto di dichiarazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico».

In base all'O.P.C.M. n. 3933/2011, ai soggetti attuatori sono stati conferiti i poteri e le deroghe conferite al Commissario Delegato «ivi comprese quelle di cui all'ordinanza del presidente del Consiglio dei Ministri n. 3924/2011».

L'art. 4 della suddetta ordinanza **3924/2011** prevedeva che il Commissario Delegato (e quindi anche il Soggetto Attuatore) «ove ritenuto indispensabile» fosse autorizzato a derogare, nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico e delle direttive comunitarie, ad una serie di disposizioni, tra le quali ai fini che qui interessano, il d.lgs. n. 163/2006 ed il d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 (all'epoca vigente), nonché ogni altra disposizione strettamente collegata all'applicazione delle disposizioni del d.lgs. 163/2006, oggetto di deroga.

L'ordinanza cita espressamente gli articoli del d.lgs. 163/2006 che potevano essere derogati, precisamente: artt. 6, 7, 8, 9, 10, 11, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 10, artt. 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 33, 37, 42, 48, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 75, 76, 77, 80, 81, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 98 comma 2, 111, 112, 114, 118, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 128, 130, 132, 140, 141, 221, 224, 225, 226, 238, 241 e 243.

Gli articoli del Regolamento di esecuzione d.p.r. n. 554/1999 che potevano essere derogati erano: 46, 47, 48, 49, 71, 129, 143, commi 1 e 2, 144, commi 3 e 4, 145, 146, 147 e 148.

Con **l'art. 7 dell'O.P.C.M. n. 3948 del 20 giugno 2011** i Soggetti Attuatori sono stati autorizzati a stipulare contratti o convenzioni, all'esito dell'esperienza di apposite ricerche di mercato, in cui venisse valutata l'eventuale pregressa esperienza nel settore dei richiedenti asilo, con soggetti pubblici o privati con pregressa esperienza nel settore dell'accoglienza che potessero garantire servizi equivalenti a quelli previsti dal capitolato d'appalto del Ministero dell'Interno per la gestione dei Centri di Assistenza Richiedenti Asilo (CARA) o dal Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza ed integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale (SPRAR) compatibilmente con la situazione emergenziale in atto.

In relazione al potere di deroga delle ordinanze emergenziali si evidenzia che l'**O.P.C.M. 3924 del 18.2.2011** non contiene una deroga all'art. 27 del d.lgs. 163/2006, che fissa i principi generali applicabili ai contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del d.lgs. 163/2006.

In base a tale norma, l'affidamento deve avvenire 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.

Parimenti, non viene derogato l'art. 2 del d.lgs. 163/2006, in base al quale l'affidamento e l'esecuzione degli appalti pubblici deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità.

Anche l'art. 38 del d.lgs. 163/2006, che disciplina i requisiti di carattere morale degli affidatari di appalti pubblici non risulta derogato dall'O.P.C.M. n. 3924/2011.

Inoltre, si ritiene che le deroghe alle disposizioni normative del Codice e del regolamento contenute nelle citate O.P.C.M. non facciano venir meno l'obbligo di effettuare i controlli sulla corretta esecuzione del servizio rispetto alle condizioni ed ai termini stabiliti dalle convenzioni, anche ai fini della liquidazione del corrispettivo e dell'eventuale applicazione delle penali.

Infatti, le ragioni emergenziali che hanno comportato l'emaneazione delle O.P.C.M. erano correlate all'esigenza di fronteggiare, nel più breve tempo possibile, l'eccezionale flusso di migranti, mettendo in piedi un sistema di accoglienza, che non va ad intaccare i principi generali della regolare esecuzione dei contratti pubblici.

### **3. Oggetto dell'indagine**

La documentazione esibita ed acquisita in sede di ispezione dalla Guardia di Finanza, oggetto dell'indagine dell'Anac, riguarda gli affidamenti effettuati dal Soggetto Attuatore della Regione Campania nel periodo di attività, dal 14.4.2011 al 31.12.2012.

Il Soggetto Attuatore ha stipulato, mediante affidamenti diretti, complessivamente n. 67 contratti, di cui:

- n. 43 contratti (più 5 rinnovi) con strutture alberghiere/ricettizie facenti capo a soggetti privati e con finalità lucrative;
- n. 24 contratti (più 1 rinnovo) con strutture ricettizie facenti capo a enti/soggetti con finalità non lucrative (mutualistiche);

Il valore complessivo degli affidamenti ammonta ad Euro 55.441.785,09.

Per l'individuazione delle strutture ricettive, in un primo momento il Soggetto Attuatore ha fatto riferimento alle strutture di ospitalità esistenti e pronte all'accoglienza, già utilizzate in situazioni analoghe e positivamente referenziate dalle Forze dell'ordine, secondo criteri di localizzazione concertata, anche tenuto conto di specifiche problematiche e tensioni di livello locale.

Le strutture alberghiere, in prima fase, sono state segnalate dal Prefetto di Palermo, che le aveva attivate nella qualità di Commissario delegato per l'emergenza Immigrazione ex OPCM 3924/2011, al quale il Capo Dipartimento della Protezione Civile è subentrato nella gestione della stessa emergenza.

Quando dette strutture non risultarono più disponibili, il Soggetto Attuatore ha fatto riferimento alla Caritas Diocesana ed alla Federalberghi, che hanno indicato le strutture disponibili o tramite elenchi, o tramite le vie brevi.

Esaurita la disponibilità delle suddette strutture, il Soggetto Attuatore ha utilizzato le strutture di accoglienza gestite dalle Associazioni di Volontariato, iscritte nel Registro Regionale del Volontariato istituito dalla Regione Campania, in base alla L.R. n. 11 del 23/10/2007.

Le procedure di individuazione sono state concertate in sede di Conferenza Stato Regioni e coordinate dal Commissario Delegato, come è avvenuto in tutte le Regioni italiane.

I contratti sono stati redatti secondo formulari standardizzati, e ciascuno aveva una durata di 15 giorni, rinnovati di volta in volta con comunicazioni scritte da parte del Soggetto Attuatore alla struttura ospitante.

Il Soggetto attuatore ha inoltre stipulato un contratto con la società E.P. S.p.a. per la fornitura dei buoni sociali (cd. *pocket money*) in base al quale è stata corrisposta alla E.P. una somma pari ad Euro 2.823.177,50.

Relativamente ai suddetti contratti, sono stati oggetto di particolare approfondimento la convenzione stipulata in data 15 luglio 2011 con la Onlus "Un'Ala di Riserva" e quello di fornitura di *pocket money* con la società E.P. S.p.a.

#### **4. Risultanze istruttorie relative ai contratti stipulati dal Soggetto attuatore per il servizio di accoglienza e assistenza**

Il Soggetto Attuatore, in corso di istruttoria, ha evidenziato, in via preliminare, di aver operato in regime emergenziale derogatorio ex art. 5 della legge n. 225/1992, in attuazione degli indirizzi e degli schemi-tipo emanati dal Commissario-Capo del Dipartimento Protezione Civile e sotto la sua supervisione.

Ha inoltre evidenziato che l'attività posta in essere nasceva dall'esigenza di fronteggiare una situazione di emergenza sociale ed organizzativa di notevolissime dimensioni logistiche, gestionali e numeriche, dalla durata imprevedibile e con fasi acute variabili.

Il Soggetto Attuatore ha dichiarato, altresì, che per sua stessa natura l'emergenza degli immigrati provenienti dal Nord Africa si è manifestata in forme e con afflussi non prevedibili, non quantificabili preventivamente, né sul piano numerico né su quello temporale, con un'evoluzione «massiccia e tumultuosa nelle fasi più acute» proponendo sempre nuovi ed impellenti fabbisogni. Tali fabbisogni, secondo quanto dichiarato dal Soggetto Attuatore, non erano programmabili né gestibili attraverso gli ordinari strumenti della contabilità pubblica e degli affidamenti secondo la normale contrattualistica.

Il Soggetto Attuatore ha infine evidenziato di aver operato non in proprio, bensì come *longa manus* del Commissario di Governo relativamente alla Regione Campania, in base a direttive impartite e sotto il costante controllo dello stesso Commissario, con limitata discrezionalità nell'organizzazione dell'attività contrattuale e con la costante comunicazione/condivisione delle azioni svolte e dei provvedimenti posti in essere.

\*\*\*

In relazione a quanto sopra, pur comprendendo e prendendo atto delle problematiche rappresentate dal soggetto Attuatore, l'analisi della documentazione in atti ha consentito di individuare e riscontrare, nella gestione dell'emergenza migranti, numerosi profili di anomalia, nei termini che seguono.

**a) Carenza di controlli sul possesso dei requisiti di carattere morale di cui all'art. 38 d.lgs. 163/2006.**

Dalle risultanze istruttorie è emerso che il Soggetto Attuatore della Regione Campania non ha espletato i controlli circa l'esistenza dei requisiti di carattere morale ex art. 38 del d.lgs. n. 163/2006 in capo ai gestori delle strutture.

Si evidenzia, a riguardo, che l'art. 38 del d.lgs. 163/2006 non rientra nel regime derogatorio previsto dal combinato disposto dell'art. 4, O.P.C.M. n. 3924 del 18 febbraio 2011 e dall'art. 7, comma 6, dell'O.P.C.M. n. 3498 del 20 giugno 2011.

Inoltre, il possesso di inderogabili requisiti di moralità rappresenta un fondamentale principio di ordine pubblico economico che trova applicazione anche per i contratti esclusi dall'applicazione del Codice dei contratti. V'è infatti l'imprescindibile esigenza che il soggetto che contratta con la pubblica amministrazione sia affidabile e quindi in possesso dei requisiti di carattere generale tipizzati dall'art. 38 (Parere ex Avcp AG 37/2015 del 27.5.2015).

In corso di istruttoria il Soggetto Attuatore ha evidenziato come la natura di questa tipologia di emergenza, con il suo continuo e imprevedibile manifestarsi per ondate successive, sia risultata strutturalmente incompatibile rispetto alla tempistica delle procedure di cui al predetto art. 38, in particolare per il procedimento di acquisizione della certificazione antimafia, che richiede fino a quaranta giorni per l'emissione.

Il Soggetto Attuatore ha dichiarato di aver comunque adottato ulteriori misure di tutela, tra l'altro richiedendo alle strutture ospitanti di produrre una dichiarazione di autocertificazione «di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di sicurezza e di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi scritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa».

Tali autocertificazioni sono state acquisite nella totalità dei casi, anche per quanto riguarda la Onlus "Un'Ala di Riserva".

Il Soggetto Attuatore ha inoltre evidenziato che vi sarebbe stato un sostanziale rispetto dei requisiti di carattere morale, attraverso la condivisione delle procedure prescelte per le modalità di selezione delle strutture ospitanti da parte del Commissario Delegato ed attraverso una continua intesa con gli organi istituzionali statali (es. Prefettura).

Inoltre, non potendo effettuare una verifica preventiva, per la materiale incompatibilità con la tempistica occorrente, il Soggetto Attuatore ha dichiarato di aver «sistematicamente effettuato, con esito positivo» le verifiche di regolarità contributiva, fiscale e previdenziale sugli affidatari del servizio, prima di disporre qualsivoglia pagamento.

Il Soggetto Attuatore ha inoltre chiarito di aver segnalato l'utilizzo di ogni singola struttura al Commissario Delegato ex O.P.C.M. 3933/2011, alla Prefettura di riferimento (che tra l'altro è l'organo preposto al rilascio delle certificazioni antimafia), alla Questura di riferimento ed al Sindaco di ciascun Comune.

Per il Soggetto Attuatore, tali organi istituzionali avrebbero dovuto e potuto segnalare eventuali anomalie rispetto alla struttura prescelta.

Il Soggetto Attuatore ha altresì sottolineato come il pagamento delle strutture avvenisse mensilmente, sulla base di un rendiconto formalmente approvato dal Dipartimento Protezione Civile, che non avrebbe mai riscontrato alcuna anomalia che, qualora fosse stata segnalata, avrebbe determinato l'immediata interruzione del rapporto con la struttura.

Da ultimo, il Soggetto Attuatore ha evidenziato che il Rendiconto del 2011 sarebbe stato approvato dalla Ragioneria Territoriale dello Stato, senza alcun rilievo, con la conseguente validazione delle modalità e procedure utilizzate per la scelta delle strutture del controllo dei requisiti.

### **Osservazioni**

Pur comprendendo le ragioni di urgenza, e prendendo atto delle attività di verifica in capo agli affidatari del servizio poste in essere dal Soggetto Attuatore, si deve tuttavia confermare come il Soggetto Attuatore non abbia effettuato, con le modalità e nei termini stabiliti dall'art. 38 del d.lgs. 163/2006, i controlli sui requisiti generali e morali delle strutture alle quali il Soggetto Attuatore ha affidato l'accoglienza dei migranti. Né sono state effettuate le verifiche antimafia.

Corrisponde a verità il fatto che la Ragioneria Territoriale dello Stato ha approvato il Rendiconto del 2011 della Regione Campania senza muovere alcun rilievo sia relativamente alle modalità e procedure di selezione delle strutture ospitanti, sia relativamente alle verifiche della regolarità contributiva ed il rispetto dei requisiti di carattere morale e di ordine generale di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006.

Tuttavia, la stessa Ragioneria Territoriale dello Stato di Napoli, in sede di esame del Rendiconto 2012 (nota n. 119300 del 22.09.2015) ha formulato dei rilievi sulla gestione dell'accoglienza dei migranti nell'anno 2012 da parte del Soggetto Attuatore della Regione Campania, evidenziando la mancanza di:

- ✓ documentazione relativa ai controlli prodromici ai pagamenti, sia per quanto concerne l'entità dei rimborsi richiesti, sia per la loro natura;
- ✓ codice CIG su tutti i contratti e su tutti gli ordinativi di pagamento;
- ✓ controlli sul rispetto dei requisiti di ordine generale, di cui all'art. 38 del D.Lgs. n. 163/2006 (casellario giudiziale, certificazione Agenzia delle Entrate, documentazione antimafia, ecc.), in capo alle strutture alberghiere;
- ✓ elementi e documenti essenziali per alcuni ordini di pagamento (attestazione di regolarità del Dirigente preposto, prezzo unitario e quantità di prestazioni erogate, documentazione amministrativa di supporto, contratti, fatture in originale, visure camerali, DURC, ecc.).

La Ragioneria ha inoltre richiesto specifici chiarimenti e documenti relativi alle strutture ospitanti, anche per verificare l'assenza di "collegamenti" tra le stesse.

### **b) Mancata acquisizione del CIG**

Dalle risultanze istruttorie è emerso che il Soggetto Attuatore non ha provveduto a richiedere, per ciascun contratto, il relativo codice CIG, eludendo la disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari introdotta con l'art. 3 della legge n. 136/2010 di cui alla determinazione ex Avcp n. 4/2011.

Il Soggetto Attuatore ha dichiarato di essersi avvalso della deroga all'art. 6 del d.lgs. 163/2006, contenuta nell'O.P.C.M. n. 3924/2011.

Ciò si sarebbe reso indispensabile in quanto «nonostante i ripetuti tentativi e le FAQ all'Autorità di vigilanza il sistema per il rilascio del CIG non era tecnicamente attivabile in considerazione della procedura utilizzata per l'individuazione delle strutture di accoglienza».

Ha evidenziato, altresì, di non aver eluso la disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari, poiché sono stati utilizzati conti correnti bancari dedicati (anche in via non esclusiva) ed i movimenti finanziari relativi agli appalti in questione sono stati effettuati esclusivamente tramite bonifico bancario emesso dalla Banca D'Italia.

Infine, ha evidenziato come su tali aspetti non vi siano stati rilievi da parte della Ragioneria Territoriale dello Stato.

## Osservazioni

Occorre precisare in primo luogo che, stante la citata deroga all'art. 6 del d.lgs. 163/2006 da parte dell'O.P.C.M. n. 3924/2011, l'acquisizione del CIG, da parte del Soggetto Attuatore era comunque necessaria per rispettare la normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari, e non ai fini dell'adempimento degli obblighi di comunicazione all'ex Avcp.

Inoltre, diversamente da quanto affermato dal Soggetto Attuatore, il sistema SIMOG avrebbe comunque consentito di acquisire il CIG per tali tipologie di contratti che, a livello di sistema, non differiscono dalle comuni tipologie di affidamento (es. procedura negoziata).

Infine, si evidenzia che la Ragioneria Territoriale dello Stato di Napoli ha contestato la mancata acquisizione del CIG relativamente alla gestione 2012, come si evince dalla citata nota prot. n. 119300 del 22.9.2015.

### c) Corrispettivo maggiorato in assenza di giustificazioni documentate

Per quanto riguarda il corrispettivo giornaliero riportato nei contratti stipulati tra il Soggetto Attuatore della Regione Campania con le strutture ospitanti per il trattamento in pensione completa e comprensivo dei servizi aggiuntivi concordati, la Circolare del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 980 del 16 maggio 2011, ha precisato che, per ciascun ospite, sarebbe stato riconosciuto un contributo massimo giornaliero di 40 Euro, fatta salva la possibilità di rendicontare oneri maggiori purché gli stessi fossero adeguatamente documentati e giustificati e comunque contenuti nel limite giornaliero di 46 Euro al giorno.

In base alle risultanze istruttorie, gli importi giornalieri previsti nei contratti risultavano essere, nella maggiore parte dei casi, superiori al contributo indicato nella sopra citata circolare (40,00 Euro).

In ogni caso, gli stessi rientravano nel limite massimo di 46,00 Euro.

Con riferimento ai maggiori oneri contrattualizzati, nella CRI è stato rilevato come gli importi compresi tra i 40,00 e i 46,00 Euro al giorno non fossero stati adeguatamente documentati e giustificati dalle strutture alloggiative, come invece espressamente previsto dalla citata Circolare n. 980 del 16.5.2011. Infatti, nella documentazione acquisita dalla Guardia di Finanza, non è stato rinvenuto alcun carteggio giustificativo.

Il corrispettivo maggiorato veniva già proposto dalle strutture, prima della stipula del contratto, nelle offerte di accoglienza inviate al soggetto attuatore, con la motivazione che lo stesso ricomprendeva anche i servizi aggiuntivi (mediazione linguistica-culturale, sostegno socio-psicologico, ecc.).

In proposito il Soggetto Attuatore ha chiarito come in Campania vi fosse una forte carenza di strutture disponibili all'ospitalità di migranti, anche in considerazione delle gravi criticità manifestatesi nella gestione delle ospitalità, come i seri diffusi danni arrecati alle strutture.

Pertanto, la richiesta da parte della generalità dei gestori risultava ben superiore a 43,50 Euro, che peraltro comprendevano tutta una serie di servizi aggiuntivi (tra cui mediazione culturale e linguistica, vestiario completo da adattarsi alle stagioni, servizio di barberia e lavanderia ecc.).

Alla luce di quanto sopra, il Soggetto Attuatore ha "contrattato" con i gestori dei prezzi medi.

Grazie a tale "mediazione", alcuni gestori, che inizialmente, avevano richiesto somme tra i 55 ed i 58 Euro al giorno oltre IVA, hanno successivamente accettato la somma 43,50 Euro al giorno, IVA compresa.

Il Soggetto Attuatore ha inoltre chiarito che i limiti di costo sono stati individuati dal Commissario Delegato in data successiva alla data di decorrenza dei contratti stipulati (all'indomani della prima fase emergenziale) e che una struttura ha chiesto per le vie legali il riconoscimento della somma inizialmente richiesta.

## Osservazioni

In relazione a quanto sopra, si prende atto delle difficoltà oggettive illustrate dal Soggetto Attuatore. Si conferma tuttavia che tali circostanze, che hanno comportato il superamento della soglia dei 40 Euro al giorno, avrebbero dovuto essere in qualche modo formalizzate, posto che la citata Circolare n. 980 del 16.5.2011 prevede che il superamento della soglia andava adeguatamente documentato e giustificato dalle strutture alloggiative.

### d) Carenza di controlli in fase esecutiva

Quanto ai controlli sulla corretta esecuzione delle prestazioni, sull'erogazione dei servizi previsti dal capitolato nonché ai controlli prodromici ai pagamenti, con nota n. DIP/0005401 in data 28.09.2011 il Capo del Dipartimento della Protezione Civile segnalava al soggetto attuatore per la Regione Campania, all'esito della visita effettuata dal Gruppo di Monitoraggio e Assistenza<sup>1</sup> «l'opportunità di rafforzare il sistema di monitoraggio delle attività degli enti gestori e delle strutture di accoglienza, al fine di verificare l'accesso effettivo ai servizi da parte dei beneficiari dell'assistenza e la conformità agli schemi di convenzione stipulati. [...] Per quanto riguarda le criticità riscontrate nel corso delle visite, è emerso come l'uso di strutture alberghiere, soprattutto a Napoli città, non garantisca una completa fornitura dei servizi previsti dal capitolato CARA. Tali strutture forniscono, infatti solo vitto e alloggio, mentre non erogano tutti gli altri servizi sul territorio, il supporto socio-psicologico, l'accompagnamento all'assistenza sanitaria, l'insegnamento della lingua italiana, la distribuzione di vestiario».

E, ancora, il Prefetto Gabrielli, nella stessa nota, rileva problematiche attinenti alla sicurezza e allo *status* giuridico degli ospiti, sottolineando come gli stessi non siano seguiti né controllati adeguatamente; inoltre «l'ubicazione di molte strutture alberghiere in prossimità della Stazione centrale di Napoli pone una serie di problemi legati al gran numero di immigrati ivi ospitati, i quali sono a diretto ed immediato contatto con una realtà già di per sé problematica, caratterizzata da possibile illegalità e microcriminalità. [...] lo status giuridico dei migranti appare talvolta indefinito. Nello specifico, diverse strutture accolgono stranieri non richiedenti asilo che non hanno ancora deciso di presentare domanda di protezione o valutare altri percorsi [...] Ancor più frequentemente, la questione dello status giuridico appare del tutto ignota agli enti gestori, che non conoscono né l'iter procedurale da seguire né a che punto dello stesso si trovino i migranti».

Dalla documentazione acquisita dalla Guardia di Finanza è emerso che i soggetti deputati ad eseguire il controllo erano, a turno, due unità della Sala Operativa Regionale Unificata, coordinate da un funzionario del Settore Protezione Civile della Regione Campania.

Sono state acquisite n. 38 relazioni indirizzate a firma del suddetto funzionario, relative a visite effettuate da quest'ultimo presso alcune strutture ospitanti nel periodo dal 4 agosto 2011 al 6 luglio 2012.

Dette relazioni, la maggior parte delle quali sintetiche e redatte secondo schemi standardizzati, evidenziano, in alcuni casi, la mancanza di materiali (capi di vestiario, accessori personali, farmaci, collegamenti internet, TV satellitare, ecc.) e la presenza inadeguata di interpreti; in altri casi, vengono rilevati affollamenti nelle stanze, sporcizia nelle camere, insufficiente assistenza sanitaria nonché mancanza di esperienza da parte dei gestori; in altri ancora, vengono riportate problematiche di carattere sociale e di convivenza tra le varie etnie presenti all'interno delle strutture.

Le ispezioni sarebbero state effettuate esclusivamente dal suddetto funzionario, ad eccezione delle prime 7 in cui si dà atto della presenza di «altre due persone» non meglio identificate.

Si evidenzia che molte delle relazioni sono state assunte al protocollo del Soggetto Attuatore a distanza di un anno dall'effettuazione della visita.

---

<sup>1</sup> Costituito con decreto del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 3697 del 27 luglio 2011.

Le relazioni relative alle ispezioni non fanno alcun cenno ad eventuali riscontri sostanziali eseguiti al fine di conteggiare il numero effettivo delle persone ospitate nelle strutture.

L'esame della documentazione acquisita ha pertanto evidenziato, da parte del Soggetto Attuatore, la carenza di adeguati controlli e verifiche sui soggetti gestori delle strutture ospitanti, sia nella fase prodromica alla stipula dei contratti che nella fase successiva di esecuzione contrattuale.

Inoltre, dai verbali di ispezione emergono, in diversi casi, insufficiente affidabilità e carenza di esperienza da parte dei soggetti ospitanti.

Inoltre, i controlli effettuati dalla struttura tecnica operativa di supporto al Soggetto Attuatore non hanno mai riguardato riscontri sul numero effettivo delle persone presenti nelle strutture ed i controlli effettuati dalla struttura amministrativa a supporto del Soggetto Attuatore erano meramente contabili e riguardavano esclusivamente la corretta corrispondenza tra quanto comunicato dalle strutture negli elenchi periodici e quanto riportato dalle stesse nelle relative fatture emesse.

In relazione ai suddetti rilievi circa la carenza di controlli in fase esecutiva, il Soggetto Attuatore, nelle proprie controdeduzioni, ha evidenziato in primo luogo di essere stato nominato dal Commissario Delegato, di concerto con il Presidente della Regione Campania «in assenza di alternative disponibili» e di essersi avvalso, per l'attività di supporto, di una dirigente *pro tempore* del Settore Regionale Programmazione Interventi di Protezione Civile, la quale ha operato a titolo completamente gratuito.

Ha inoltre sottolineato come le O.P.C.M. abbiano escluso nuove assunzioni o contratti di collaborazione per la gestione dell'emergenza.

Pertanto, il Soggetto Attuatore si è dovuto avvalere del personale della struttura regionale di protezione civile, compatibilmente con i già gravosi compiti di istituto, in una regione che, tra l'altro, registra il più alto rischio idrogeologico per frane da colata di fango, rischio sismico e rischio vulcanico d'Italia.

Il Soggetto Attuatore ha evidenziato come la sala operativa unificata H24 e gli uffici di diretta collaborazione abbiano lavorato con la massima abnegazione nell'attività di supporto al Soggetto Attuatore, compatibilmente con il notevole carico di lavoro espletato in via ordinaria.

In questo contesto, oltre al servizio continuo della sala operativa a cui giungevano ininterrotte segnalazioni gestite in ordinario, il Soggetto Attuatore ha dichiarato di aver organizzato e predisposto adeguate forme di controllo ispettivo ed attività di monitoraggio dei servizi, responsabilizzando al massimo apposite figure individuali (funzionario) e collettive (Gruppo di monitoraggio).

Con ordine di servizio n. 38 del 3.8.2011, il responsabile della struttura operativa di supporto ha incaricato un qualificato funzionario del Settore Protezione Civile della Regione, per effettuare periodiche ispezioni presso le strutture di accoglienza ex O.P.C.M. n. 3933/2011, al fine di controllare il rispetto delle Linee Guida dell'Allegato 1 C decreto Ministero dell'Interno del 21.11.2008, riportate nei contratti stipulati dal Soggetto Attuatore con i gestori delle strutture di accoglienza.

Il Soggetto Attuatore ha inoltre sottolineato che ulteriori designazioni di personale regionale avrebbero potuto compromettere la sicurezza della Regione rispetto alle attività ordinarie di Protezione Civile.

Inoltre, in data 5.12.2011 è stato istituito un gruppo di lavoro composto da funzionari del Settore Protezione Civile e da rappresentanti delle tre organizzazioni sindacali, finalizzato al monitoraggio dei servizi di accoglienza ed alle segnalazioni di irregolarità nella prestazione dei servizi, con ulteriori attività di controllo e verifica.

Con riferimento alla nota del Commissario Delegato DIP /0005401 del 28.9.2011, il Soggetto Attuatore ha evidenziato che il Commissario Delegato avrebbe esplicitamente apprezzato l'impegno e la predisposizione della struttura organizzativa posta in essere dal Soggetto Attuatore della Campania.

Infatti, il Prefetto Gabrielli aveva rilevato, nella stessa nota, che «dalle verifiche effettuate, è stata riscontrata una buona cooperazione tra gli Enti gestori, la struttura regionale e le comunità di accoglienza. La creazione di un data base che centralizza e aggiorna la lista dei presenti nelle varie strutture e registra una serie di dati relativi ad ogni migrante ospitato, nonché l'istituzione di un numero

verde per le segnalazioni che provengono dagli enti gestori, sono situazioni molto interessanti, che potrebbero essere replicate anche in altre aree».

Infine, al rilievo secondo il quale le ispezioni non hanno mai riguardato riscontri sul numero effettivo delle persone presenti nelle strutture, il Soggetto Attuatore ha evidenziato che i migranti ospitati avevano assoluta libertà di movimento e non potevano essere legittimamente ristretti, per cui «risultava impensabile trovarli tutti contemporaneamente presenti durante un'ispezione e quindi un riscontro sulle presenze effettuato in orari casuali sarebbe risultato del tutto inutile».

Il Soggetto Attuatore ha inoltre rilevato che i migranti ospitati si atteggiavano in modo estremamente polemico per i prolungati tempi di attesa con cui venivano convocati dalla commissione ministeriale per il riconoscimento dello status di rifugiato, talvolta anche con tumulti e disordini, circostanza più volte segnalata dallo stesso Soggetto Attuatore.

### **Osservazioni**

In merito a quanto controdedotto dal Soggetto Attuatore, in base ai n. 38 verbali redatti dal funzionario incaricato dei controlli, le visite ispettive sono state effettuate al solo fine di verificare la corretta fornitura dei materiali, la presenza di interpreti, gli eventuali affollamenti e la pulizia delle stanze, l'assistenza sanitaria, l'esperienza dei gestori ed eventuali problematiche di convivenza tra gli immigrati presenti all'interno delle strutture.

Le visite non sono mai state finalizzate al conteggio del numero effettivo delle persone ospitate nelle strutture.

Relativamente alle controdeduzioni del Soggetto Attuatore, riferite al fatto che i migranti ospitati avevano assoluta libertà di movimento e non potevano essere legittimamente ristretti «per cui risultava impensabile trovarli tutti contemporaneamente presenti durante un'ispezione e quindi un riscontro sulle presenze effettuato in orari casuali sarebbe risultato del tutto inutile», si ritiene che i controlli sul numero delle persone presenti avrebbero potuto essere espletati in orari puntuali (ad esempio la mattina presto e/o la sera tardi) anziché non in orari diurni (casuali).

Si ritiene infine che la motivazione addotta dal Soggetto Attuatore circa la carenza di personale a disposizione per i controlli in parola non possa giustificare il fatto che i controlli non siano stati eseguiti. Infatti, il numero esatto dei migranti presenti nelle strutture ricettive costituiva il requisito essenziale per la successiva liquidazione del contributo giornaliero riconosciuto contrattualmente alle stesse strutture per ciascun ospite.

### **5. Risultanze istruttorie relative alla fornitura di *pocket money***

Il Soggetto Attuatore, in data 19.10.2011, ha stipulato un "contratto di fornitura" (individuato con il progressivo n. 48) con la società E.P. S.p.A., avente ad oggetto l'emissione di buoni sociali (cd. *pocket money*) a favore dei migranti presenti nella Regione Campania, spendibili in esercizi convenzionati nelle zone limitrofe alle strutture di accoglienza, al fine di garantire l'esclusivo acquisto di bolli postali, schede telefoniche, *snack* alimentari, bibite, sigarette, libri e giornali.

Il valore di ciascun buono è pari ad € 2,50, riconosciuto giornalmente per ogni migrante.

La liquidazione del corrispettivo è effettuata a seguito dell'effettivo rientro dei buoni sociali utilizzati.

Le modalità di erogazione della fornitura prevedevano ordini periodici a cura del committente, con indicazione del numero dei buoni da emettere e consegna degli stessi presso la sede della Protezione Civile di Napoli. Il buono sociale non è cedibile ad altri utilizzatori, consente l'acquisto di beni pari al valore facciale e non per altri beni o servizi diversi da quelli sopra indicati.

L'individuazione della società E.P. è avvenuta in forma diretta, in seguito a trattativa informale con il Soggetto Attuatore, il quale, in corso di istruttoria ha dichiarato che la stessa E.P. si sarebbe resa disponibile per la gestione del servizio, in modo del tutto gratuito, garantendo una copertura molto

capillare degli esercizi convenzionati, sull'intero territorio campano. Inoltre, non sarebbero giunte ulteriori richieste da altri potenziali contraenti né vi sarebbero state contestazioni in merito alla qualità ed alle caratteristiche del servizio erogato.

Sotto un diverso profilo, dalle risultanze istruttorie è emerso come la Ragioneria Territoriale dello Stato di Napoli, con nota n. 119300 del 22.09.2015 avesse indicato, tra le varie criticità riferite al Rendiconto Finanziario dell'anno 2012, l'assenza dei nomi e le firme per quietanza dei beneficiari dei *pocket money*.

In corso di istruttoria, il Soggetto Attuatore ha evidenziato come i blocchetti nominativi prestampati dei *pocket money* venissero consegnati mensilmente al gestore delle strutture, il quale, a sua volta, li consegnava agli aventi diritto.

Ha inoltre evidenziato come la firma di ricevuta da parte dei migranti non risultasse richiesta da alcuna ordinanza. Infatti, il Commissario Delegato non avrebbe mai formulato rilievi sulla procedura adottata e non vi sarebbero stati reclami circa la mancata consegna dei *pocket money* da parte di alcun migrante. Ha inoltre depositato l'ordine di stampa dei *pocket money* che veniva inoltrato mensilmente alla E.P. S.p.A.

### Osservazioni

In merito all'individuazione del fornitore dei *pocket money*, si prende atto delle circostanze dichiarate dal Soggetto Attuatore, nonché della gratuità della prestazione fornita dalla E.P. S.p.A.

Si ritiene tuttavia che il Soggetto Attuatore avrebbe potuto, più correttamente, effettuare un minimo di attività volta alla ricerca di eventuali ulteriori fornitori, in omaggio al principio di libera concorrenza. Infatti, la gratuità della prestazione nei confronti della p.a. non esclude che il fornitore abbia comunque percepito, potenzialmente, un ritorno economico (es. commissioni sugli esercizi convenzionati).

A conferma di ciò, con nota n. 4718 del 29.10.2012, lo stesso Soggetto Attuatore ha "certificato", tra l'altro, che la società E.P. S.p.A. «svolge con buon esito il servizio di fornitura di buoni sociali con un fatturato per l'anno 2011 di € 768.092,50».

Relativamente all'assenza di prove sull'effettiva consegna dei *pocket money* agli aventi diritto, si evidenzia che il contratto di fornitura stipulato in data 19.10.2011 tra il Soggetto Attuatore e la società E.P. S.p.A., avente ad oggetto l'emissione di buoni sociali a favore dei migranti presenti nella Regione Campania, prevedeva, tra l'altro, che:

- ✓ Perogazione dei buoni sociali da parte della EP S.p.A. avveniva a seguito di ordini periodici effettuati dal Soggetto Attuatore, in base alle necessità, indicanti il numero di buoni da emettere;
- ✓ la E.P. S.p.A. effettuava la consegna dei *pocket money* presso la Sala Operativa della Protezione Civile di Napoli ed il Soggetto Attuatore provvedeva allo smistamento degli stessi alle strutture preposte all'accoglienza dei migranti;
- ✓ il buono sociale non era cedibile ad altri utilizzatori;
- ✓ l'appaltatore (E.P. S.p.A.) si obbligava (art. 7, punto 2 del contratto) a consegnare alla Committente (Soggetto Attuatore) nei tempi concordati il numero dei buoni sociali richiesti, accompagnati da relativi tabulati di consegna per la sottoscrizione di avvenuta ricevuta dei buoni da parte degli aventi diritto.

Alla luce di quanto sopra, diversamente da quanto asserito dal Soggetto Attuatore, l'obbligo di firma per ricevuta da parte dei migranti era contrattualmente prevista.

Poiché il compito di provvedere alla distribuzione dei *pocket money* ai migranti era demandato ai responsabili delle strutture ricettive, si ritiene che gli stessi avessero l'obbligo di raccogliere le firme, per quietanza, da parte dei beneficiari a fronte dei ticket ricevuti dagli stessi, quale unica prova utile ad attestare l'effettiva consegna dei buoni sociali.

Di contro, il Soggetto Attuatore, al fine di rispettare quanto previsto dal contratto relativamente alla sottoscrizione di avvenuta ricevuta dei buoni da parte degli aventi diritto, avrebbe dovuto effettuare

specifici riscontri in tal senso, tesi a verificare che le strutture ricettive effettuassero l'effettiva consegna dei *pocket money* ai beneficiari nonché la raccolta delle firme, per ricevuta, di questi ultimi.

## **6. Convenzione tra l'associazione "Un'Ala di Riserva" e il soggetto attuatore della Regione Campania**

La Convenzione stipulata il 15 luglio 2011 tra l'Associazione "Un'Ala di Riserva" e il Soggetto Attuatore ha ad oggetto «l'accoglienza dei migranti provenienti dal Nord Africa» e prevede il trattamento di pensione completa (vitto e alloggio) nonché l'erogazione dei servizi essenziali di norma offerti ai clienti di strutture alberghiere e la prestazione dei "servizi aggiuntivi" indicati nell'Allegato 1 C del Decreto Ministero dell'Interno del 21.11.2008 (Specifiche tecniche integrative del capitolato, relative all'appalto di servizi e forniture per la gestione dei Centri di Accoglienza per richiedenti asilo).

In concreto, in virtù di tale Convenzione, l'associazione Un'Ala di Riserva era tenuta nei confronti dei migranti ad essa assegnati a corrispondere i seguenti servizi e forniture:

- servizio di assistenza generica alla persona, comprendente: il servizio di mediazione linguistica culturale, il servizio di informazioni sulla normativa concernente l'immigrazione, l'organizzazione del tempo libero, l'orientamento al territorio (secondo le modalità indicate al punto 1 dell'Allegato 1 C);
- servizio di assistenza sanitaria (secondo le modalità indicate al punto 2 dell'Allegato 1 C);
- servizio di pulizia e igiene ambientale (secondo le modalità indicate al punto 3 dell'Allegato 3 dell'Allegato 1 C);
- fornitura dei generi necessari per l'igiene della persona e del vestiario (secondo le modalità di cui al punto 4/A dell'Allegato 1 C);
- fornitura dei pasti (secondo le modalità di cui al punto 4/B dell'Allegato 1 C).

La Convenzione determinava il corrispettivo dei servizi resi nella somma onnicomprensiva di 40 Euro Iva inclusa, a persona, per il trattamento in pensione completa e per i servizi aggiuntivi concordati, oltre al corrispettivo dell'importo anticipato autorizzato e documentato, per l'acquisto di farmaci e beni di prima necessità eventualmente destinati ai migranti.

Era stabilito, infine, l'obbligo dell'affidatario di procedere all'invio quotidiano delle presenze degli ospiti alla Sala operativa del Settore Protezione Civile della Regione Campania.

Il corrispettivo del contratto era erogato solo ad avvenuto e regolare espletamento dei servizi previsti, dietro presentazione di regolare documento fiscale riferito al periodo indicato dalla Convenzione e successive verifiche di regolarità fiscale, contributiva e previdenziale (cit. artt. 7 e 8 della convenzione).

Alla Onlus Un'Ala di Riserva il Soggetto Attuatore ha corrisposto la somma complessiva di Euro 1.389958,36.

Inoltre, l'associazione Un'Ala di Riserva risulta aver stipulato appositi contratti con altre strutture, impegnandosi a fornire i servizi di mediazione socio-culturale nonché di assistenza sanitaria e legale, previsti dall'Allegato 1C del Decreto del Ministero degli Interni del 21 novembre 2008.

In sede di accesso presso gli uffici della Regione Campania, Dipartimento Lavori Pubblici e Protezione Civile di Napoli, la Guardia di Finanza ha rinvenuto la documentazione relativa ai rapporti intercorsi tra il Soggetto attuatore e la Onlus Un'Ala di Riserva.

La stessa documentazione contiene unicamente:

- i fogli presenze giornalieri dei migranti e relativi riepiloghi mensili, fino al mese di novembre 2011;
- la copia delle fatture emesse dall'associazione nei confronti del Soggetto Attuatore della Regione Campania;
- l'offerta di accoglienza inviata in data 31.11.2011 dalla predetta associazione al soggetto attuatore, per un importo di 40,00 Euro giornalieri per ogni migrante accolto;

- Pappendice al contratto, con il quale la Onlus ha inviato al Soggetto Attuatore il modello di dichiarazione relativo alle prestazioni aggiuntive.

In merito, si evidenzia che i fogli presenze giornalieri riportano unicamente i nominativi dei migranti con i relativi dati anagrafici ed il paese di provenienza, nonché la data dello sbarco. Detti fogli venivano inviati giornalmente, via fax e via e mail, alla Sala Operativa della Protezione Civile, con l'indicazione, nella nota di trasmissione, che i migranti accolti nelle strutture dell'associazione erano tutti presenti.

I prospetti riepilogativi mensili riportano esclusivamente il nominativo dei soggetti presenti nel mese presso la struttura e la sottoscrizione del prospetto da parte del rappresentante legale della Onlus.

Sia i prospetti giornalieri che quelli mensili sono privi della firma degli ospiti.

In corso di istruttoria, il Soggetto Attuatore ha affermato che l'assenza di firma dei soggetti presenti nella struttura sembrerebbe frutto di un equivoco, dichiarando di non aver mai emesso ordinativi di pagamento in assenza di firma dei migranti sul foglio firma, che veniva ulteriormente sottoscritto dal gestore della struttura, che fungeva da garante circa la effettività delle presenze.

### **Osservazioni**

Tali circostanze sono smentite dal tenore dei documenti acquisiti dalla Guardia di Finanza.

Infatti, i fogli presenze giornalieri dei migranti e relativi riepiloghi mensili, fino al mese di novembre 2011, rinvenuti nella cartellina contenente la documentazione relativa ai rapporti intercorsi tra il Soggetto Attuatore della Regione Campania e la Onlus Un'Ala di Riserva, acquisiti in copia in sede di accesso effettuato dalla Gdf in data 11.11.2015 presso gli uffici della Regione Campania, risultano privi della firma degli ospiti.

In particolare, i fogli presenze giornalieri riportavano unicamente i nominativi dei migranti con i relativi dati anagrafici e la nazione di provenienza, nonché la data dello sbarco. Detti fogli venivano inviati giornalmente, dalla Onlus Un'Ala di Riserva via fax e via e mail, alla Sala Operativa della Protezione Civile, con l'indicazione, nella nota di trasmissione, che i migranti accolti nelle strutture dell'associazione erano tutti presenti.

Anche i prospetti riepilogativi mensili, compilati sempre dalla predetta Onlus, riportavano esclusivamente il nominativo dei soggetti presenti nel mese presso la struttura e la sottoscrizione del prospetto da parte del rappresentante legale dell'associazione.

In relazione alla presente istruttoria e per quanto prima considerato, il Consiglio

### **DELIBERA**

- la gestione dell'accoglienza ed assistenza ai migranti, da parte del Soggetto Attuatore della Regione Campania ex O.P.C.M. n. 3933/2001 per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini del Nord Africa, presenta carenze e criticità, così individuate:

- non risultano essere stati espletati, in capo ai soggetti gestori delle strutture di accoglienza dei migranti; i controlli sul possesso dei requisiti di carattere morale di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006;

- non risultano parimenti effettuate le verifiche antimafia previste dal d.lgs. n. 159/2011 e dal d.lgs. 218/2012, applicabili *ratione temporis*, alla fattispecie oggetto di istruttoria;

- non è stato acquisito il CIG relativamente ai contratti stipulati con i gestori dei servizi di accoglienza, con conseguente elusione della disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3 della legge 136/2010 e determinazione ex Avcp n. 4/2011;

- la determinazione del corrispettivo giornaliero corrisposto alle strutture ospitanti non reca adeguata motivazione richiesta dalla Circolare del Capo del Dipartimento di Protezione Civile n. 980 del 16.5.2011;

- sono state riscontrate carenze di adeguati controlli e verifiche sui soggetti gestori delle strutture ospitanti, sia nella fase prodromica alla stipula dei contratti che nella fase successiva di esecuzione contrattuale;
- relativamente alla fornitura di *pocket money* da parte della E.P. S.p.A., l'individuazione del contraente, avvenuta in forma diretta, non risulta conforme al principio di libera concorrenza;
- la consegna dei *pocket money* non è avvenuta in conformità al contratto sottoscritto con la E.P. S.p.A., in quanto, non essendo state raccolte le firme di avvenuta ricezione dei buoni da parte degli aventi diritto, non è possibile attestare l'effettiva consegna degli stessi; né il Soggetto Attuatore ha espletato le opportune verifiche;
- relativamente alla convenzione con la Onlus Un'Ala di Riserva, la liquidazione del contributo giornaliero riconosciuto contrattualmente all'appaltatore è stata effettuata in assenza di riscontro dell'effettiva presenza dei migranti all'interno della struttura, poiché i fogli presenza non risultano sottoscritti dagli ospiti;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Soggetto Attuatore in Regione Campania per l'emergenza immigrazione dal Nord Africa;
- dà, parimenti, mandato all'Ufficio di inviare la presente delibera alla Procura Regionale della Corte dei Conti della Campania ed alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, per l'eventuale seguito di competenza, ai sensi dell'art. 213 comma 6 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016.

Il Presidente f.f.  
*Francesco Merloni*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 21 dicembre 2016

Il Segretario  
*Maria Esposito*