



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 230**

**del 1 marzo 2017**

**Fascicolo n. 3991/2015**

**Oggetto:** Affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori Rom, Sinti e Caminanti residenti nei villaggi attrezzati e nei campi non attrezzati 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’Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

#### **Premessa**

A seguito di un esposto del Consigliere della Regione Lazio Fabrizio Santori, acquisito al prot. Anac n. 103213/2015, l’Autorità ha avviato un procedimento di vigilanza ai fini della verifica della legittimità dell’affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori Rom, Sinti e Caminanti (RSC) da parte di Roma Capitale (comunicazione di avvio dell’istruttoria prot. 151056/2015).

In esito all’istruttoria, il Consiglio dell’Autorità, nella seduta del 9 novembre 2016, ha disposto l’invio a Roma Capitale della comunicazione di risultanze istruttorie (di seguito CRI) al fine di acquisire eventuali controdeduzioni e/o memorie da parte dell’amministrazione comunale, ai sensi dell’art. 15, commi 1 e 2 del Regolamento in materia di attività di vigilanza e accertamenti ispettivi dell’Autorità del 9 dicembre 2014.

Il Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici, Politiche della Famiglia e dell’Infanzia di Roma Capitale (di seguito Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici) ha formulato le proprie controdeduzioni con relazione illustrativa del 14.12.2016, acquisita al prot. Anac n. 185313 del 15.12.2016.

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

**Oggetto del servizio di scolarizzazione dei minori RSC**

Occorre precisare che il servizio di scolarizzazione dei minori RSC residenti nei campi e nei villaggi di Roma Capitale non ha per oggetto l'attività didattica, che viene svolta dalle istituzioni scolastiche.

In base al Capitolato Speciale della procedura ristretta indetta il 3 luglio 2014, relativa all'anno scolastico 2014/2015, il servizio di scolarizzazione si articola in tre aree di intervento:

- ✓ area del sostegno alla genitorialità (responsabilizzazione delle famiglie dei minori coinvolti nel progetto rispetto al loro diritto/dovere d'istruzione dei propri figli);
- ✓ area del sostegno al diritto all'istruzione (che comprende, tra l'altro, anche il servizio di trasporto degli alunni da insediamento a scuola e da scuola ad insediamento);
- ✓ area dell'integrazione sociale (costituzione di rapporti sinergici tra istituti scolastici e comunità RSC).

La gestione del servizio di scolarizzazione è infatti finalizzata:

- ✓ a favorire la creazione di un atteggiamento positivo e responsabile delle famiglie dei minori coinvolti nel progetto di scolarizzazione nei confronti del loro diritto-dovere di istruzione dei propri figli e il dialogo scuola-famiglia;
- ✓ a favorire la pre-scolarizzazione e la scolarizzazione dei bambini ed adolescenti rom, sinti e caminanti, anche disabili, sostenendone l'accesso, incrementandone e qualificandone la frequenza scolastica dalla scuola dell'infanzia sino alla conclusione del percorso formativo obbligatorio e oltre.

### **Gli affidamenti oggetto dell'istruttoria**

L'istruttoria si è focalizzata sugli affidamenti del servizio di scolarizzazione dei minori Rom Sinti e Caminanti (RSC) residenti nei villaggi di Roma Capitale, avvenuti nel periodo settembre 2005-agosto 2015.

In base all'elenco degli affidamenti fornito dal Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici di Roma Capitale, per l'affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori RSC nel periodo settembre 2005-agosto 2015, sono state poste in essere:

- ✓ n. 5 procedure aperte (d.d. n. 651/2005; n. 898/2008; n. 934/200/; n. 935/2009 e n. 1579/2010);
- ✓ n. 15 procedure negoziate ex art. 57 comma 2 lettera c) del d.lgs. 163/2006 (estrema urgenza) applicabile *ratione temporis* (d.d. n.n. 1251/2009; 1892/2009; 1273/2010; 61/2011; 62/2011; 507/2011; 1019/2011; 1517/2011; 1518/2011; 1269/2012; 1295/2012; 1904/2013; 2768/2013; 2151/2014; 3108/2014);
- ✓ n. 1 procedura ristretta, indetta con d.d. n. 1475/2014, avente ad oggetto l'affidamento del servizio dal 1 settembre 2014 al 31 agosto 2015 (anno scolastico 2014/2015) per un importo complessivo di Euro 2.280.960,00 oltre Iva, suddivisa in n. 8 lotti.

Per gli affidamenti successivi al 31 agosto 2015, nell'anno scolastico 2015/2016, Roma Capitale ha chiarito che il servizio è stato espletato attraverso una modalità diversa, separando l'attività socio-didattica da quella di trasporto scolastico.

L'attività socio didattica è stata fornita direttamente dagli istituti scolastici presso i quali sono iscritti gli alunni RSC, in base ad un accordo di collaborazione con l'amministrazione comunale,

per la realizzazione di azioni progettuali concernenti un servizio di mediazione e sostegno scolastico degli alunni RSC.

Tali attività sono iniziate nel mese di marzo 2016 e sono proseguite, in via sperimentale, nei mesi successivi, a conclusione dell'anno scolastico 2015/2016.

L'attività di accompagnamento a bordo degli alunni RSC è stato affidato alla società Roma Multiservizi attraverso una rimodulazione del servizio di trasporto scolastico, che la stessa Roma Multiservizi svolgeva per Roma Capitale, nell'ambito di un contratto di global service.

## **Considerazioni**

Si premette che il Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici di Roma Capitale, nelle relazioni fornite in corso di istruttoria, ha chiarito in modo ampio ed esaustivo la genesi, le fonti normative e le finalità del servizio di scolarizzazione degli alunni stessi.

Le suddette relazioni hanno evidenziato, inoltre, le molteplici difficoltà che l'amministrazione comunale si è trovata ad affrontare, nel corso degli anni, per la programmazione e la gestione delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento del servizio in esame.

Pur comprendendo e prendendo atto di tali problematiche, si rileva come l'analisi della documentazione in atti abbia consentito di individuare e riscontrare, nella gestione del servizio in questione, alcuni profili di anomalia.

### **1. Ricorso a procedure negoziate ai sensi dell'art. 57 comma 2 lett. c) del d.lgs. 163/2006 in carenza dei relativi presupposti**

Occorre premettere che i servizi in esame sono riconducibili alle categorie 24 e 25 dell'Allegato IIB del d.lgs. 163/2006 (applicabile *ratione temporis*) e pertanto esclusi dall'integrale applicazione dello stesso d.lgs. 163/2006.

Tali servizi, ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. 163/2006, sono soggetti ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità e la relativa procedura di affidamento deve essere effettuata mediante confronto concorrenziale, ovvero l'invito di almeno cinque soggetti, se compatibile con l'oggetto del contratto (sulle modalità di affidamento di tali servizi cfr., *ex multis*, Comunicato del Presidente dell'ex Avcp del 30 novembre 2007, deliberazione Anac n. 25/2012).

Tuttavia, in base allo schema fornito da Roma Capitale, l'amministrazione capitolina si è autovincolata al rispetto delle norme del d.lgs. 163/2006, poiché sono espressamente richiamati gli art. 55 e 57 del d.lgs. 163/2006, che disciplinano, rispettivamente, la procedura aperta e la procedura negoziata senza bando.

Come già evidenziato, per l'affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori RSC nel periodo settembre 2005-agosto 2015, Roma Capitale ha espletato n. 15 procedure negoziate ai sensi dell'art. 57 comma 2, lettera c) del d.lgs. 163/2006.

In proposito si osserva che in base al dettato normativo dell'art. 57 comma 2 lettera c) del d.lgs. 163/2006, il presupposto legittimante della procedura in parola è l'estrema urgenza, che deve essere qualificata, ovvero connotata da speciali caratteristiche.

L'urgenza infatti deve risultare da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti.

Inoltre, le circostanze invocate a giustificazione della estrema urgenza non devono essere imputabili alle stesse stazioni appaltanti, per carenza di adeguata organizzazione o

programmazione ovvero per sua inerzia o responsabilità (delibere Anac n. 30/2011, 22/2011 e 21/2008).

Inoltre l'Autorità, con i Pareri sulla normativa AG 32/2015 del 13.5.2015 e AG28/12 del 13.3.2013, ha evidenziato che i presupposti previsti dall'art. 57 del d.lgs. 163/2006 costituiscono un'eccezione alla regola generale della massima concorsualità, e come tali debbono essere accertati con il massimo rigore e non sono suscettibili di interpretazione estensiva. L'estrema urgenza può legittimare un affidamento diretto ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. c) quando risulta da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti e non da situazioni soggettive, contingibili, prevedibili e ad esse imputabili (anche per ritardo di attivazione dei procedimenti).

Il Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici di Roma Capitale, nelle controdeduzioni alla CRI, ha rappresentato come la pianificazione e progettazione del servizio di scolarizzazione dei minori RSC sia stata particolarmente complessa, sia per le peculiarità del servizio stesso, sia per la presenza di diverse e a volte coesistenti criticità contingibili.

Alle difficoltà dovute alla qualificazione e quantificazione dell'utenza interessata dal servizio, a causa della naturale tendenza al nomadismo che caratterizza tali comunità, si sarebbero affiancate, negli anni, politiche di delocalizzazione e riallocazione degli insediamenti, in un quadro generale di totale assenza di una unica strategia a livello nazionale.

A questo si sarebbe aggiunto un continuo mutamento dell'indirizzo politico espresso dagli organi di governo di Roma Capitale che avrebbe comportato una continua attività di ripensamento e riprogettazione del servizio, con il risultato di rendere l'azione amministrativa forzosamente discontinua e priva di organicità.

La struttura amministrativa che ha gestito il servizio di scolarizzazione dei minori RSC in qualità di stazione appaltante ha dovuto, infatti, affrontare le conseguenze di decisioni politiche, contemperando comunque la necessità di garantire il diritto allo studio per questa tipologia di utenza, come previsto dalla normativa vigente e come stigmatizzato dalle procedure di infrazione da parte dell'UE nei confronti dell'Italia.

Roma Capitale ha inoltre evidenziato come l'attrattività del tessuto economico-sociale, unita alla consistenza e numerosità delle collettività Rom, Sinti e Caminanti già presente e consolidata, abbia determinato un punto di accumulazione delle problematiche di livello nazionale. Tale circostanza sarebbe stata riconosciuta anche con l'emanazione dell'OPCM relativa all'Emergenza nomadi del 2008, senza che a ciò abbia fatto seguito, da parte di altri livelli di governo, a dire di Roma Capitale, l'adozione di concrete misure di intervento.

Inoltre, nel quadro del grave squilibrio finanziario in cui ha versato Roma Capitale nel triennio 2012/2014, vi sarebbero stati anche dei ritardi nei trasferimenti a favore del Comune di Roma dei fondi provenienti dalla Regione Lazio (L.R. n. 29/92, Norme per l'attuazione del diritto allo studio). Ciò avrebbe impedito l'espletamento delle necessarie attività programmatiche.

Da ultimo assumerebbero particolare rilievo le considerazioni e le motivazioni socio-sanitarie e persino umanitarie, che avrebbero costantemente condizionato l'azione amministrativa, tenuto conto del quadro generale caratterizzato da situazioni di emergenza sanitaria (epidemie di scabbia e di epatite) o da sgomberi forzati che hanno coinvolto minori in situazioni di disagio.

Il Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici ha evidenziato, infine, come l'amministrazione si sia spesso trovata nella condizione di non poter tempestivamente far fronte alle necessità cui dovevano rispondere le diverse procedure, non essendo compiutamente a conoscenza di tutti o di

alcuni degli elementi di rilievo ai fini di un efficiente programmazione e declinazione puntuale dei correlati atti di gara.

## **Valutazioni**

Pur comprendendo e prendendo atto di tali problematiche e delle difficoltà che l'amministrazione comunale si è trovata ad affrontare, nel corso degli anni, per la programmazione e la gestione delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento del servizio in esame, si ritiene di confermare i rilievi contenuti nella CRI.

Infatti, nel caso di specie, non si ritiene possano sussistere i presupposti tassativi per l'applicazione della disposizione dell'art. 57 comma 2 lettera c) del d.lgs. 163/2006, atteso che l'urgenza invocata da Roma Capitale sembra derivare dalla tardiva approvazione dei bilanci da parte dell'amministrazione capitolina, dalla discontinuità dell'indirizzo politico e dalla conseguente carenza di programmazione, o dal ritardo nell'espletamento delle procedure di gara.

La dottrina, inoltre, ha evidenziato come il ricorso alle procedure negoziate, trattandosi di deroga al principio generale dell'evidenza pubblica, possa essere giustificato nella misura strettamente necessaria all'indizione della gara e per una estensione temporale cronologicamente assai modesta e contenuta.

Nel caso di specie, il servizio è stato affidato esclusivamente attraverso procedure negoziate per lunghi lassi di tempo, precisamente:

- ✓ dal 14.9.2009 al 14.1.2010 ( 4 mesi)
- ✓ dal 13 settembre 2010 al 30 giugno 2011 ( 9 mesi, pari all'intero anno scolastico)
- ✓ dal 2 settembre 2011 al 28 febbraio 2015 ( 3 anni e 5 mesi).

## **2. Carenza di rotazione tra operatori economici**

In base alle risultanze istruttorie, è emerso che nel periodo di riferimento (settembre 2005-agosto 2015) gli operatori economici ai quali, tramite le diverse tipologie di procedure, è stato affidato il servizio di scolarizzazione dei rom sono essenzialmente quattro, ovvero:

- ✓ Arci Solidarietà Lazio Onlus;
- ✓ Casa dei Diritti Sociali Focus Onlus;
- ✓ Ermes Cooperativa Sociale Onlus;
- ✓ Cooperativa Sociale Eureka I Onlus.

Con particolare riferimento alle n. 15 procedure negoziate, si rileva che gli inviti a partecipare sono stati diramati esclusivamente ai suddetti soggetti, che poi sono risultati aggiudicatari di uno o più lotti dei rispettivi appalti.

In alcuni casi, sono stati invitati a partecipare alla procedura solo due soggetti, e nel caso della d.d. 61/2011 è stata invitata a partecipare solo la Coop. Ermes, risultata aggiudicataria.

Quanto sopra si pone in contrasto con il comma 6 dell'art. 57 del d.lgs. 163/2006 per cui «Ove possibile, la stazione appaltante individua gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e seleziona almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei».

Sotto diverso profilo, l'Autorità ha chiarito che, in base all'art. 57 comma 6 del d.lgs. 163/2006, la procedura negoziata di cui all'art. 57 esige comunque, ove possibile, un'indagine di mercato ed un minimo di confronto competitivo tra soggetti diversi.

Il provvedimento di affidamento deve infatti esternare le motivazioni dell'impossibilità di individuare gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e selezionare almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei, nonché di scegliere, tra questi, l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, secondo il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previa verifica del possesso dei requisiti di qualificazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta, o negoziata previo bando (Parere Anac sulla normativa del 7 ottobre 2015 AG 72/15/AP).

Quando non sia possibile la pubblicazione di un avviso preventivo, le modalità di selezione non devono essere chiuse rispetto al mercato di riferimento.

Nella determina a contrarre, infatti, la stazione appaltante deve esplicitare i criteri che saranno utilizzati per l'individuazione delle imprese da invitare; a titolo indicativo possono essere utilizzati come criteri, per esempio, le esperienze contrattuali registrate dalla stazione appaltante nei confronti dell'impresa richiedente l'invito o da invitare, purché venga rispettato il principio della rotazione (cfr. TAR Molise, Sez. I – sent. 6 novembre 2009, n. 700), l'idoneità operativa delle imprese rispetto al luogo di esecuzione dei lavori ed anche il sorteggio pubblico (Determinazione ex Avcp n. 2 del 6 aprile 2011).

Tali principi sono stati confermati anche nelle Linee Guida n. 4 di attuazione del d.lgs. 50/2016 "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici"(Determinazione n. 1097 del 26.10.2016).

Il Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici di Roma Capitale, nelle controdeduzioni alla CRI, ha rappresentato la peculiarità del mercato di riferimento, per cui si sarebbe reso necessario il coinvolgimento di associazioni ed organismi in possesso di documentata esperienza nell'ambito delle attività volte all'inclusione sociale e lavorativa delle popolazioni RSC, anche in linea con quanto previsto dalla Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020 in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011.

Il Dipartimento ha inoltre affermato che le diverse sollecitazioni del mercato percorse negli anni avrebbero visto la partecipazione di una platea tendenzialmente consolidata - e limitata - di operatori.

Inoltre, gli organismi che hanno operato nell'ambito dei progetti di scolarizzazione di Roma Capitale sarebbero risultati interlocutori dei più alti livelli di governo nell'ambito delle attività volte all'approfondimento delle tematiche che qui interessano. La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica (XVI Legislatura), nel Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione Rom, Sinti e Caminanti in Italia, dà conto di aver ascoltato in audizione, in data 2 marzo 2010, i rappresentanti delle associazioni Casa dei Diritti Sociali, Arci Solidarietà Lazio ed Hermes.

Infine, Il Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici ha sottolineato come l'esperienza concreta delle interlocuzioni avviate - anche secondo quanto emerso dalle valutazioni espresse dai dirigenti scolastici nelle diverse occasioni di confronto sul monitoraggio del servizio - avrebbe evidenziato la necessità di impiegare operatori in grado di percorrere un codice comunicativo verbale e non verbale comprensibile ed accettato dalle comunità RSC come unico fattore di successo di un'azione che, pur contraddistinta da criticità sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza, è venuta in rilievo nel particolare contesto nazionale, come intervento non eliminabile in conseguenza del costante rischio della comminazione di pesanti sanzioni a livello europeo per la politica di "ghettizzazione".

## **Valutazioni**

In merito alla violazione del principio di rotazione degli operatori economici si ritiene di poter confermare i rilievi contenuti nella CRI.

Dalle risultanze istruttorie è infatti emerso come Roma Capitale abbia consolidato, nel corso degli anni, un rapporto esclusivo con alcuni soggetti, e non è stata data l'opportunità di partecipare alle procedure ad altri operatori economici, potenzialmente idonei a svolgere il servizio.

Inoltre, appare improbabile che il mercato degli organismi enti che svolgono servizi di scolarizzazione dei Rom, potenzialmente idonei ad essere invitati a partecipare alle procedure negoziate si limiti a n. 4 Onlus.

Proprio nella Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Camminanti 2012-2020 del 28 febbraio 2012 (citata da Roma Capitale nelle controdeduzioni) si legge infatti che a dicembre 2011 è stata espletata una procedura "ad evidenza pubblica" rivolta ad acquisire la concreta disponibilità di enti, associazioni ed altri organismi a partecipare alle diverse fasi attuative della Strategia. All'avviso hanno risposto:

- ✓ n. 26 Associazioni e altri organismi, anche non riconosciuti, che abbiano una documentata esperienza nell'ambito delle attività volte all'inclusione sociale e lavorativa dei Rom, Sinti e Camminanti;
- ✓ n. 26 Associazioni ed altri organismi, anche non riconosciuti, che abbiano una documentata esperienza nell'ambito della promozione e tutela dei diritti dei Rom, Sinti e Camminanti;
- ✓ n.16 Associazioni e altri organismi, anche non riconosciuti, prevalentemente o esclusivamente composti da Rom, Sinti e Camminanti con documentata esperienza, per un totale di n. 68 organismi, di cui 12 di rilevanza nazionale.

Nel Lazio vi sarebbero n. 13 organismi di rilevanza locale (cfr. Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, Sinti e Camminanti 2012-2020 del 28 febbraio 2012, Azione 4. "Elaborare e sperimentare un modello di partecipazione delle Comunità RSC ai processi decisionali nazionali e locali" pag. 47 e seguenti).

Roma Capitale non ha, altresì, chiarito le modalità concrete di svolgimento dell'indagine di mercato finalizzata ad individuare gli operatori economici da invitare alle procedure negoziate, ai sensi dell'art. 57 comma 6 del d.lgs. 163/2006.

### **3. I tassi di frequenza scolastica**

In base ai dati forniti da Roma Capitale, a partire dall'anno scolastico 2009/2010 (14 settembre 2009), fino all'anno scolastico 2014/2015 (31 agosto 2015) la spesa complessiva per il servizio in esame ammonta ad oltre 10 milioni di Euro.

Il Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici, in corso di istruttoria, ha depositato una sintesi dei report annuali di analisi che illustra il trend delle frequenze scolastiche a partire dall'anno scolastico 2009/2010, chiarendo che:

- ✓ i dati corrispondono alla frequenza media degli alunni iscritti a tutti gli ordini di scuola (dalla scuola dell'infanzia - alla scuola secondaria di secondo grado);
- ✓ per frequenza regolare si intende dal 100% al 80% (frequenza calcolata sui giorni effettivi del calendario scolastico);
- ✓ per frequenza media si intende dal 79% al 40% (frequenza calcolata sui giorni effettivi previsti da calendario scolastico).

La parte relativa alla frequenza scarsa, ovvero inferiore al 40% è stata compilata dall'Ufficio istruttore per sottrazione.

Anno scolastico	Iscritti	Frequenza regolare	Frequenza media	Frequenza scarsa
2009/2010	1.953	21%	35%	44%
2010/2011	1.763	19,6%	36,7%	43,7%
2011/2012	1.723	22,6%	36,5%	40,9%
2012/2013	1.791	15%	39,6%	40,25%
2013/2014	1.605	21%	33,7%	45,3%
2014/2015	2.003	15,2%	31,7%	53,1%

In corso di istruttoria il Dipartimento ha chiarito come le fasi attuative del progetto di scolarizzazione RSC siano state oggetto, nel tempo, di un costante monitoraggio da parte dell'amministrazione comunale.

Quanto sopra nonostante la difficoltà discendente dalla circostanza che tutte le normative di settore enunciano, ritenendolo fondante, il diritto al nomadismo e solo conseguentemente quello alla sosta.

Il Dipartimento ha evidenziato che tale continua - e peraltro legittima - variabilità della platea di riferimento del progetto stesso, nell'ultimo quinquennio aggravata dalle repentine politiche di delocalizzazione, rendono complessa dapprima l'attività di censimento dei minori da avviare alla scolarizzazione e, successivamente, quella di monitoraggio dei livelli di frequenza e dei correlati risultati.

Ciò nonostante, mantenendosi in rete con tutti i soggetti coinvolti nei singoli progetti, l'Amministrazione ha perseguito l'obiettivo di sviluppare una propria banca dati e di mantenerla aggiornata.

Il Dipartimento ha inoltre chiarito che il tasso di frequenza degli alunni RSC è fortemente influenzato da alcuni fenomeni socio-ambientali tra i quali si possono annoverare le nuove iscrizioni e/o ritiri in corso d'anno scolastico, spesso derivanti dallo spostamento dei nuclei familiari sul territorio nazionale, dall'apertura/chiusura dei vari campi sul territorio capitolino, dallo sgombero dei campi non attrezzati e conseguente trasferimento delle famiglie, da situazioni contingenti e improvvise, collegate alle condizioni igienico sanitarie e/o di conflittualità tra i gruppi.

Il Dipartimento ha inoltre chiarito che i tassi di frequenza di Roma Capitale sono in linea con il trend nazionale, quale risultante dai documenti annualmente redatti dal MIUR e dalla Fondazione ISMU<sup>1</sup>.

Il Rapporto 2012/2013 ha peraltro evidenziato come, per l'anno scolastico 2012/2013, le principali iscrizioni "certificate" alla scuola secondaria superiore sono state conseguite nella Provincia di Roma (21) con un larghissimo stacco rispetto alle rilevazioni afferenti tutte le maggiori città italiane (pag. 123 del Rapporto).

Il paragrafo 2.3 del Rapporto 2013/2014, Alunni rom, sinti e caminanti, con o senza cittadinanza italiana, illustra la partecipazione scolastica dei minori RSC nelle varie regioni italiane.

Il Rapporto dimostra come nelle Regioni del centro-nord si riscontrano le presenze più significative di alunni RSC; in particolare, ai primi posti si classificano Lazio, Lombardia e Piemonte, con insediamenti rilevanti nelle città capoluogo.

L'Ufficio istruttore ha avuto modo di esaminare alcuni atti di affidamento del servizio dai quali si evince come la fissazione del corrispettivo all'esecutore sia stata effettuata in base al numero di minori presenti in ciascun campo Rom, indipendentemente dalla frequenza scolastica.

Alla luce dei dati relativi alla frequenza scolastica, sopra illustrati, nella CRI sono stati chiesti chiarimenti a Roma Capitale in merito alla correlazione tra l'esborso delle somme ai gestori del servizio di scolarizzazione ed i tassi di presenza scolastica degli alunni, ovvero se la liquidazione del corrispettivo d'appalto sia stata effettuata in base all'effettiva frequenza scolastica.

### **Controdeduzioni**

Il Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici di Roma Capitale, nelle controdeduzioni alla CRI, ha rappresentato come sia impossibile collegare la quantificazione del corrispettivo mese/bambino, e la relativa liquidazione, alla sola effettiva presenza del singolo bambino a scuola, in quanto quest'ultima rappresenta il punto di arrivo di un percorso più articolato e complesso.

Inoltre, l'accompagnamento a scuola costituisce solo uno dei diversi servizi oggetto dell'affidamento.

Ha inoltre chiarito come le numerose attività oggetto di affidamento mal si conciliano, per loro natura, con una quantificazione del monte orario in ogni momento correlata al corrispettivo, considerato anche che, analogamente a quanto avviene per la generalità dei servizi alla persona, la messa a disposizione delle risorse umane deve avvenire indipendentemente dal numero di utenti di giorno in giorno presenti.

Peraltro, la frequenza scolastica per una realtà particolare come quella vissuta dalle famiglie RSC non si estrinseca solo nello svolgimento delle azioni quotidiane di accudimento del bambino (far alzare un bambino al mattino, lavarlo, vestirlo ed accompagnarlo a scuola con il bus dedicato) ma soprattutto nella costruzione di un percorso di fiducia e di accettazione con le famiglie, spesso tutt'altro che motivate alla scolarizzazione del proprio figlio, considerato "utile" all'implementazione del patrimonio familiare, tramite attività lavorative o altri espedienti, ritenuti necessari alla sopravvivenza della famiglia stessa, in una logica evidentemente distorta.

---

<sup>1</sup> Documento "Alunni con cittadinanza non italiana - L'eterogeneità dei percorsi scolastici - Rapporto Nazionale 2012/2013" - Quaderni ISMU 1/2014 e Documento "Alunni con cittadinanza non italiana - Tra difficoltà e successi - Rapporto nazionale 2013/2014" - Quaderni ISMU 1/2015.

Spesso la frequenza o meno del singolo bambino a scuola è influenzata da agenti esterni (come ad esempio lo spostamento improvviso del campo, il trasferimento in un'altra città o in un altro paese o da problemi contingibili che si verificano all'interno del campo stesso) che esulano dal ristretto ambito di azione degli operatori impiegati nel progetto.

Il successo o meno di quest'ultimo, quindi, deve poter essere analizzato anche nel medio e lungo periodo, verificando in concreto il mutamento dell'atteggiamento delle popolazioni RCS presenti sul territorio di Roma Capitale nei confronti della scolarizzazione, tenendo conto, nella globalità, dell'intero percorso scolastico e della percentuale di iscrizioni e frequenze anche alla scuola secondaria di II grado o agli Istituti di Formazione Professionale.

Come evidenziato dai dati del MIUR prima illustrati, l'analisi dell'andamento dei dati delle frequenze dei minori RSC presenti sul territorio di Roma Capitale negli ultimi anni evidenzia livelli molto alti, soprattutto in confronto con il trend nazionale, rappresentando il perseguimento di un successo scolastico significativo per ragazzi in genere considerati come destinati all'esclusione sociale.

### **Valutazioni**

Si prende atto dei chiarimenti forniti da Roma Capitale in ordine all'impossibilità di poter collegare la corretta esecuzione del servizio e la liquidazione del corrispettivo all'appaltatore ai tassi di frequenza scolastica, in considerazione della peculiarità del servizio e del contesto ambientale e culturale nell'ambito del quale esso si svolge.

La delibera verrà comunque inviata alla Procura Generale della Corte dei Conti ex art. 213 comma 6 del d.lgs. 50/2016, per l'eventuale seguito di competenza.

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

### **DELIBERA**

- l'affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori Rom, Sinti e Caminanti residenti nei villaggi attrezzati e nei campi non attrezzati di Roma Capitale, nel periodo settembre 2005 – agosto 2015 presenta profili di anomalia e di criticità, con particolare riferimento:
- all'utilizzo sistematico di procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara ai sensi dell'art. 57 comma 2 lettera lett. c) del d.lgs. 163/2006, applicabile *ratione temporis*, in assenza del presupposto dell'estrema urgenza;
- alla carenza di rotazione degli operatori economici invitati alle procedure negoziate ed alla ricorrenza degli stessi soggetti aggiudicatari, in violazione dell'art. 57 comma 6 del d.lgs. 163/2006, nonché in violazione dei principi generali di libera concorrenza e parità di trattamento, sanciti dall'art. 2 del d.lgs. 163/2006;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera al Segretario Generale di Roma Capitale ed al Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici di Roma Capitale;
- dà mandato all'Ufficio di inviare la presente delibera alla Procura Generale della Corte dei Conti ed alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, per l'eventuale seguito di competenza, ai sensi dell'art. 213 comma 6 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;
- dà parimenti mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera all'esponente.

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 9 marzo 2017

Il Segretario, *Maria Esposito*