



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 67 del 24 gennaio 2018**

**Fascicolo UVSF n. 4779/2017**

**Oggetto: Esito degli accertamenti ispettivi eseguiti, ai sensi dell'art. 3 Protocollo d'intesa del 30.09.2015 A.N.A.C.- Guardia di Finanza, presso i cantieri "Soluzioni abitative" siti in Norcia loc. Ancarano e Campi in data 22.8.2017.**

### **Il Consiglio**

nell'adunanza del 24 gennaio 2018;

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

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza servizi e forniture,

### **Considerato in fatto**

Su mandato del Presidente dell'Autorità il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza ha eseguito un accertamento ispettivo per la verifica delle attività concernenti le forniture, i trasporti e il montaggio delle soluzioni abitative di emergenza (SAE), destinate alle popolazioni terremotate della Regione Umbria, nei cantieri siti in Norcia (PG) loc. Ancarano e Campi, i cui relativi esiti sono stati rappresentati in una relazione inviata all'Autorità a firma dello stesso Nucleo incaricato.

Valutata la documentazione acquisita e le relazioni della GdF, il Consiglio dell'Autorità nell'Adunanza dell'8 novembre 2017 ha disposto l'invio delle risultanze istruttorie, inviate in data 13.11.2017, prot. ANAC 126217, al fine di acquisire eventuali controdeduzioni e/o memorie da parte della Regione Umbria.

In riscontro alle suddette richieste istruttorie è pervenuta una nota da parte della Giunta regionale della Regione Umbria, Direzione regionale Governo del territorio e paesaggio, Protezione civile, infrastrutture e mobilità, corredata da documentazione, in data 13.12.2017, acquisita al prot. Anac n. 135308.

## Osservazioni

All'esito dell'esame della documentazione acquisita agli atti del fascicolo e delle considerazioni sviluppate dalla indagine ispettiva della GdF, sono emerse alcune significative criticità relativamente alla presenza, nei cantieri oggetto di ispezione, di imprese che non risultavano essere tra quelle che avevano presentato la "notifica preliminare" di subappalto. In particolare, nel cantiere di Ancarano la presenza delle imprese "Essegi Linoleum di Sorrentino Giovanni" per l'attività di predisposizione della pavimentazione delle SAE, "Extra S.r.l.s." per il montaggio arredi e mobili delle SAE forniti dalla ditta SPAR, "Autotrasporti Martinelli Luca" quale trasportatore infissi per l'impresa PIVA Group e "Guerra Graziano S.r.l." per il trasporto di arredi e mobili SAE per la ditta SPAR. Mentre nel cantiere di Campi si è rilevata la presenza delle imprese "Società Edilizia Capoluongo S.r.l." per lavori di carpenteria, "Decoop Società Cooperativa di Produzione e Lavoro" per le lavorazioni in cartongesso delle SAE, "Calcestruzzi Cipiccia S.p.a." per probabile fornitura di cemento e "Passeri Paolo" per lavori di meccanica.

A giustificazione della loro presenza nei cantieri i responsabili delle imprese suddette hanno dichiarato di essere presenti in qualità di "personale distaccato" presso l'impresa esecutrice "Kineo Energy e Facility" o presso le subappaltatrici. Si rileva, per di più, che il numero delle unità di personale "distaccato" presente nei cantieri è risultato quantitativamente rilevante e, per quanto riguarda le operazioni di montaggio delle SAE, non è stata rilevata la presenza di alcun dipendente dell'impresa appaltatrice o della subappaltatrice. Infine, è stato riscontrato che, alla data di effettuazione delle attività ispettive della GdF (22.8.2017), non risultavano ancora concluse le verifiche sui requisiti generali e speciali delle imprese subappaltatrici.

La Regione Umbria nella sua risposta alle risultanze istruttorie dell'Autorità ha premesso che, per le aree occupate dai cantieri per l'installazione degli insediamenti abitativi temporanei, sono state espletate due distinte procedure di gara: una prima consistente nella realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e la seconda, in base ad un Accordo Quadro stipulato tra il Dipartimento della Protezione Civile e R.T.I. CNS Soc. Coop – Cogeco S.r.l. in data 25.5.2016, riguardante la fornitura, il trasporto e la posa in opera delle stesse SAE. Riguardo alle specifiche contestazioni rilevate dalle ispezioni della G.d.F., la stessa Regione confermava l'ingiustificata mancanza delle prescritte autorizzazioni alla presenza nel cantiere di Ancarano delle ditte "Essegi Linoleum di Sorrentino Giovanni", "Extra S.r.l.s." e "Decoop Società Cooperativa di Produzione e Lavoro". Infatti, l'affidataria CNS non risultava avere mai presentato istanza di autorizzazione al subappalto per tali operatori economici né, almeno, una comunicazione di subcontratto o notifica di personale distaccato da altre aziende, tanto che veniva esplicitamente affermato nella nota della Regione Umbria *"nessun componente del gruppo di lavoro di supporto al RUP era a conoscenza della loro presenza in cantiere"*. Riguardo alla presenza degli autotrasportatori "Autotrasporti Martinelli" per la ditta PIVA, "Guerra Graziano S.r.l." per la ditta SPAR e

dell'autista della "Calcestruzzi Cipiccia S.p.a." per la ditta Tonelli S.r.l., si spiegava nella risposta della Regione che era dipendente dal fatto che le forniture delle soluzioni abitative di cui necessitavano gli OO.EE. PIVA, SPAR e Tonelli S.r.l. venivano consegnate dai produttori "franco cantiere" e che, quindi, la loro presenza doveva risultare finalizzata alla sola temporanea consegna di detti materiali in cantiere. Peraltro, continuava la risposta della Regione, *"in linea del tutto generale, il trasporto dei materiali, cui fa riferimento l'Accordo Quadro, è attività facente parte del contratto a seguito della presa in carico dell'aggiudicatario C.N.S."*. Inoltre, riguardo al cantiere di Campi, il personale che ha dichiarato appartenere alla ditta "Società edilizia Capoluongo S.r.l." risultava distaccato a lavorare per il subappaltatore "Tonelli S.r.l.". Continuava la Regione Umbria nella sua memoria di risposta: *"Per quanto riguarda le verifiche dei requisiti, ex art.80 d.lgs. n.50/2016.....si è ritenuto di poter autorizzare le lavorazioni affidate in subappalto nelle more del completamento delle verifiche circa il possesso dei requisiti, fermo restando che ai sensi dell'art.163, comma 7, del d.lgs. 50/2016, si deve dare atto dell'esito positivo degli stessi nel primo atto utile successivo al provvedimento di autorizzazione"*.

Riguardo alle verifiche sui requisiti delle consorziate CNS Kineo Energy e Facility S.r.l. si dichiarava che erano state eseguite direttamente dalla Regione, fermo restando che tali verifiche erano già state espletate dalla Consip in sede di gara per l'Accordo Quadro. Terminava la Regione, esplicitando che per le forniture S.A.E. la consorziata Kineo non aveva mai effettuato alcuna comunicazione di distacco di lavoratori di altre ditte.

### **Ritenuto in diritto**

Esaminate le memorie di parte pervenute e gli atti del fascicolo, si ritiene di dover confermare le censure prospettate con CRI, prot. n. 126217/2017, riguardo alla presenza di soggetti non autorizzati nei cantieri. Tali censure sono, altresì, supportate dalle stesse argomentazioni fornite dalla Regione Umbria che hanno, in buona parte, confermato i rilievi ivi contenuti.

La documentazione in atti, sin dalle prime risultanze ispettive, conferma, pur comprendendo le difficoltà organizzative derivanti dall'urgenza nel provvedere in tempi ristretti alla costruzione di alloggi temporanei per le popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016, una evidente carenza nell'attività di controllo che avrebbe dovuto essere effettuata nei cantieri di Ancarani e Campi del Comune di Norcia.

Le disposizioni dell'art.105, comma 2, del d.lgs.n.50/2016 che prevedono l'obbligo dell'affidatario di comunicare alla stazione appaltante, prima dell'inizio della prestazione, tutti i sub-contratti che non sono subappalti comprensivi del nominativo della ditta, il suo corrispettivo, la prestazione fornita di lavori, servizi o forniture risultano completamente ignorate da parte delle consorziate CNS Kineo Energy e Facility S.r.l.

Per di più, durante le visite ispettive della G.d.F. non è risultato reperibile in cantiere alcun dipendente di tali ditte mentre, al contrario, risultava impiegato personale di ditte che non erano state autorizzate preventivamente all'esecuzione delle opere previste per la costruzione delle

SAE. Sono state rilevate, sempre dalla G.d.F., le presenze di personale che non ha potuto materialmente giustificare la propria partecipazione ai lavori nelle aree cantieristiche di Ancarani e Campi, se non attribuendo tale loro presenza a presunti “distacchi” presso le imprese affidatarie delle opere. Così è stato rilevato per n. 2 unità lavorative (sulle 5 rilevate in cantiere) della “Essegi Linoleum di Sorrentino Giovanni”, per n. 3 unità lavorative (sulle 5 rilevate in cantiere) della “Società Edilizia Capoluongo S.r.l.” e per n. 2 unità lavorative (sulle 9 rilevate in cantiere) della “Decoop Società Cooperativa di Produzione e Lavoro”.

Per tali imprese non risultano essere state esperite attività di verifica dei requisiti generali e tecnici, né è stata verificata ai sensi della legge n. 575 del 1965 l'assoluta estraneità da legami criminosi dei sopra indicati operatori economici che, è stato altresì rilevato dalla G.d.F., provengono dalla stessa area territoriale a forte incidenza della criminalità organizzata. Non si può, inoltre, escludere che tale presenza di ditte non autorizzate possa nascondere la mancanza da parte degli stessi OO.oo. dei requisiti tecnici necessari per l'espletamento delle operazioni assegnate per le SAE, oltre a situazioni di sfruttamento della manodopera in nero, stante anche la partecipazione di numerosi operai che hanno dichiarato di essere distaccati da altre ditte senza aver potuto comprovare quanto affermato, con gravi rischi anche per la sicurezza degli stessi lavoratori e della buona riuscita dei lavori di realizzazione delle SAE che risultano, altresì, in ritardo nella loro consegna definitiva; sono stati, peraltro, già constatati, per alcune SAE già consegnate ed utilizzate, vari difetti derivanti dalla fase di allestimento.

Altro importante aspetto di criticità riscontrato, riguarda il ricorso della esecutrice “Kineo Energy e Facility S.r.l.” alla “Essegi Linoleum di Sorrentino Giovanni” per l'esecuzione di opere di pavimentazione delle SAE che potevano essere facilmente subappaltate nel limite del 30% dei lavori. Tale scelta operata dalla stessa affidataria potrebbe essere stata dettata dal fatto che, in dipendenza del rapporto tra impresa distaccante e distaccataria, il costo relativo al personale distaccato non viene computato nella percentuale dell'eventuale subappalto che, in tal guisa, può apparire conforme al limite dettato dall'art.105 del d.lgs. 50/2016.

Dall'esame delle criticità sopra riportate si desume una evidente carenza di controlli che non può essere giustificata neanche nei casi di necessità ed urgenza degli interventi in oggetto. Si ricorda, infatti, che per le Linee guida dell'Autorità “il Direttore dei lavori deve assicurare una presenza adeguata in considerazione dell'entità e della complessità dei compiti che deve svolgere in correlazione alla difficoltà ed entità dei lavori da eseguire e all'eventuale costituzione dell'ufficio di direzione. La S.A. è tenuta a nominare più ispettori di cantiere affinché essi, mediante turnazione, possano assicurare la propria presenza a tempo pieno durante il periodo di svolgimento dei lavori che richiedono, come nel caso in esame, controllo quotidiano nonché durante le fasi di collaudo e delle eventuali manutenzioni”. Inoltre, in presenza di un Coordinatore della Sicurezza, se soggetto diverso dal D.L., che per le funzioni ad esso assegnate dalla normativa sulla sicurezza nei cantieri ha il compito di vigilare sulla presenza delle ditte in cantiere, devono essere compiute, dallo stesso Coordinatore, attente e puntuali verifiche sugli operatori al fine di prevenire situazioni di pericolosità che, come nel caso in oggetto, possono derivare anche dalla presenza in cantiere di soggetti non autorizzati. Infine, il Responsabile del Procedimento deve assumere il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro. Il RUP, come specificato anche nelle

L.G. ANAC n. 3 approvate con deliberazione n.1096/2016 e aggiornate con deliberazione n.1007/2017, “nello svolgimento dell’incarico di responsabile dei lavori, salvo diversa indicazione e fermi restando i compiti e le responsabilità di cui agli articoli 90, 93, comma 2, 99, comma 1, e 101, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 richiede la nomina del Coordinatore per la Sicurezza in fase di esecuzione dei lavori e vigila sulla loro attività; deve impartire al Direttore dei lavori tutte le istruzioni necessarie a garantire la regolarità dei lavori nei cantieri”. Tali soggetti, R.U.P., D.L. ed eventuale Coordinatore per la Sicurezza, constatate le sopra evidenziate carenze nei controlli riscontrate nei cantieri di Ancarano e Campi e dei cui eventuali aspetti di rilevanza penale si occuperanno le autorità competenti, risulta che abbiano mancato nello svolgimento dei precisi compiti loro assegnati, tra cui anche quello di impulso e controllo sull’operato delle ditte consorziate CNS e Kineo Energy e Facility S.r.l., e non abbiano esercitato in maniera responsabile la vigilanza sui subappaltatori e su tutti i soggetti che, anche senza titolo, operavano contemporaneamente in detti cantieri.

Tutto ciò considerato e ritenuto

### **DELIBERA**

- ▣ di confermare i rilievi e le criticità sopra descritte e contestate con la comunicazione delle risultanze istruttorie prot. ANAC 126217 del 2017, ravvisando le evidenti carenze nei controlli nei cantieri di Ancarano e Campi;
- ▣ dà mandato al competente Ufficio dell’Autorità di inviare la presente delibera alla Regione Umbria, al Dipartimento per la Protezione Civile e al Commissario Straordinario per la ricostruzione;
- ▣ dà inoltre mandato al competente Ufficio dell’Autorità di inviare la presente delibera alla Prefettura di Perugia per gli aspetti di competenza;
- ▣ in considerazione di quanto riscontrato nelle visite ispettive della G.d.F. nei cantieri Ancarano e Campi (Norcia), dispone altresì la trasmissione della delibera e delle relazioni ispettive alle Procure della Repubblica presso i Tribunali di Perugia e Napoli.

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 31 gennaio 2018

Il Segretario Valentina Angelucci