



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 739 del 31 luglio 2018**

**Fascicolo n. 3851/2016**

**Oggetto:** Affidamento del servizio di Assistenza Educativa e Culturale (AEC) per l'inclusione sociale degli alunni con disabilità inseriti nelle scuole dell'infanzia comunali e statali, primarie e secondarie di primo grado statali, site sul territorio del Municipio Roma X 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 d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 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**

Con comunicazione prot. n. 145908 del 6.10.2016, l'Autorità ha avviato un procedimento di vigilanza nei confronti del Municipio X di Roma Capitale, avente ad oggetto gli affidamenti del servizio di Assistenza Educativa e Culturale (AEC) per l'inclusione sociale degli alunni con disabilità inseriti nelle scuole del territorio del Municipio X, a decorrere dal 2014.

Nel corso del procedimento sono stati acquisiti gli esposti della Onlus Anfass di Ostia, della Onlus Presenza Sociale Soc. Cooperativa di Fiumicino e la relazione esplicativa del Municipio X di Roma Capitale prot. n. 43305 del 19.4.2017, acquisita al prot. Anac n. 59496 del 27.4.2017.

Sono state acquisite informazioni anche tramite la consultazione del profilo del committente di Roma Capitale.

L'Ufficio istruttore ha quindi comunicato al Municipio X di Roma Capitale le risultanze istruttorie (di seguito CRI) con nota prot. n. 18626 del 28.2.2018.

Il Municipio X, con nota prot. 97652/2018, acquisita al prot. Anac n. 57788 del 2.7.2018 ha fornito riscontro alle richieste di chiarimenti contenute nella comunicazione di risultanze istruttorie, senza tuttavia formulare controdeduzioni sui rilievi formulati.

#### **Fatto**

Con Determinazione Dirigenziale n. 2193 del 26.8.2014 dell'U.O. Servizi Sociali del Municipio Roma X è stato approvato l'Avviso Pubblico per la selezione di soggetti del terzo settore, operanti nel campo dei servizi socio educativi e socio assistenziali, per la coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali nell'ambito del servizio di Assistenza Educativa e Culturale (AEC) per l'integrazione sociale degli alunni disabili inseriti nelle scuole del Municipio X (ex Municipio XIII) per l'anno scolastico 2014/2015.

L'affidamento è stato suddiviso in tre lotti territoriali, per un importo totale di € 1.375.920,00 con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con Determinazione Dirigenziale n. 2406 del 2.10.2014 è stata nominata la Commissione per la valutazione delle offerte, la quale in data 13.11.2014 ha inviato all'U.O. Servizi Sociali del Municipio X i verbali dell'attività espletata.

Con D.D. n. 2760 del 14.11.2014 l'U.O. Servizi Sociali del Municipio Roma X ha approvato la graduatoria provvisoria, che è stata oggetto di parziale modifica con D.D. 2793 del 9.12.2014.

L'aggiudicazione definitiva è avvenuta con D.D. n. 3101 del 20.12.2014, in base alla quale i lotti risultavano così aggiudicati:

- ✓ Lotto A: Coop. Presenza Sociale;
- ✓ Lotto B: Associazione Virtus Italia Onlus;
- ✓ Lotto C: Socio Sanitaria Futura.

Avverso tali Determinazioni la Onlus Anfass (Associazione Nazionale di Famiglie di Persone con Disabilità Intellettiva e/o Relazionale) di Ostia, che non risultava aggiudicataria di alcun lotto, ha proposto ricorso al Tar Lazio.

Il Tar Lazio, Sezione II, con Sentenza n. 10313 del 28.7.2015, ha accolto il ricorso della Anfass ed ha annullato tutti gli atti della gara.

Il Municipio X, nella propria relazione, ha dichiarato che poiché la sentenza del Tar era stata emessa quando l'appalto era già concluso (30.6.2015) ha ritenuto di dover procedere all'avvio di una nuova procedura ad evidenza pubblica per affidare il servizio. Tuttavia, non è stata rinvenuta in atti una determina in tale senso.

Con nota prot. 95854 del 17.8.2015 la Direzione Servizi Sociali del Municipio Roma X ha richiesto un parere all'avvocatura Capitolina per «poter predisporre gli atti funzionali all'attivazione del Servizio AEC dal 15 settembre 2015». Non è stata rinvenuta in atti la risposta dell'Avvocatura Capitolina.

In considerazione del poco tempo rimasto a disposizione prima dell'apertura dell'anno scolastico 2015/2016 ed «al fine di ottemperare alla procedura ad evidenza pubblica...nelle more dell'espletamento di un nuovo bando ed avvio dei lavori preparatori alla predisposizione di un Accordo Quadro», l'U.O. Servizi Sociali del Municipio X, con Determinazione Dirigenziale n. 1622 del 25.8.2015, ha approvato la pubblicazione di una «ricognizione delle offerte progettuali» tramite il Registro Unico Cittadino per i Servizi alla Persona – Area della Disabilità (R.U.C.) per l'affidamento del servizio AEC, per il periodo dal 15.9.2015 al 22.12.2015, per un importo complessivo di € 711.750.00, suddiviso in tre lotti (di € 237.250,00 ciascuno).

Sono state invitate n. 90 Associazioni iscritte nell'area della disabilità ed aventi specifiche competenze verso i minori, di cui n. 6 hanno presentato la propria offerta.

La procedura è stata approvata in via definitiva con D.D. n. 1735 del 15.9.2015 in base alla quale i tre lotti risultavano così aggiudicati, per il periodo 15.9.2015/22.12.2015:

Lotto 1: non aggiudicato (unica offerta pervenuta dalla Anfass, successivamente esclusa);

Lotto 2: aggiudicato alla Coop. Sociale Socio – Sanitaria Futura Onlus;

Lotto 3 aggiudicato alla Coop. Sociale Onlus Presenza Sociale.

Con Determinazione Dirigenziale n. 1744 del 17.9.2015 dell'U.O. Servizi Sociali, la procedura è stata aggiudicata in via definitiva. Poiché il lotto 1 non era stato aggiudicato, in base a quanto previsto dall'art. 10 della «ricognizione» il Municipio ha consultato le due associazioni prime in classifica per i lotti 2 e 3 (Presenza Sociale e Futura) ed ha aggiudicato a queste il lotto 1, suddividendolo in parti uguali.

L'aggiudicazione risultava pertanto così determinata:

- ✓ Lotto 1: affidato per la parte A per € 118.625,00 alla Futura; per la parte B per € 118.625,00 alla Presenza Sociale;
- ✓ Lotto 2 per € 237.250,00 affidato alla Futura.
- ✓ Lotto 3 per € 237.250,00 affidato alla Presenza Sociale.

Avverso le due determine di affidamento (n. 1735/2015 e 1744/2015) la Onlus Anfass ha proposto ricorso al Tar Lazio. Il Tar Lazio, sez. II, con Ordinanza n. 4848 del 5.11.2015, ha ritenuto che in considerazione della natura sociale dei servizi di cui trattasi, in corso di svolgimento, non fosse opportuno sospendere l'efficacia degli atti impugnati, respingendo l'istanza cautelare.

Nella suddetta Ordinanza cautelare n. 4848/2015, il Tar ha comunque rappresentato come l'esclusione automatica della Anfass non apparisse adeguatamente motivata e non in linea con le disposizioni del bando di gara. Pertanto, la Direzione Socio Educativa del Municipio X ha ritenuto di attivarsi al fine di riesaminare il procedimento che ha condotto all'esclusione della Onlus Anfass, comunicando a quest'ultima che sarebbe stata cura del Rup della Stazione Appaltante chiedere giustificazioni all'Anfass per la valutazione della congruità dell'offerta (nota prot. C0134766 del 16.11.2015).

Al fine di assicurare la continuità del servizio, con Determinazione Dirigenziale n. 2122 del 28.11.2015 la Direzione Socio Educativa del Municipio X ha approvato una «seconda ricognizione» delle offerte progettuali per l'affidamento del servizio di assistenza AEC dal 7 gennaio 2016 al 30 giugno 2016 invitando le 90 associazioni iscritte nel Registro Unico Cittadino accreditate per i servizi alla persona nell'area della disabilità, per un importo complessivo di € 1.665.884,7 suddivisa in tre lotti.

La Commissione per la valutazione delle offerte è stata nominata con D.D. n. 2296 del 9.12.2015. Relativamente al precedente affidamento, vista l'Ordinanza del Tar Lazio n. 4848/2015, il Rup, con nota prot. C014695 del 16.12.2015, ha invitato la Onlus Anfass a presentare entro il 31.12.2015 una relazione con le giustificazioni relative ai principali fattori di costo del servizio offerto. La Anfass, con nota prot. C0154606 del 31.12.2015, ha dettagliato la propria offerta economica.

Per quanto riguarda l'affidamento del servizio a decorrere dal gennaio 2016, non essendo pervenute le risultanze dei lavori della Commissione di valutazione delle offerte nella gara in corso (cd. seconda ricognizione indetta con D.D. n. 2122/2015) la Direzione Socio Educativa, con Determinazione Dirigenziale n. 2437 del 31.12.2015, ha disposto la prosecuzione del servizio A.E.C. dal 7 al 31 gennaio 2016 da parte delle precedenti affidatarie Onlus Futura e Presenza Sociale per un importo complessivo di 240 mila euro.

Relativamente alla cd. seconda ricognizione indetta con D.D. n. 2122/2015, la Commissione di valutazione delle offerte ha inviato alla Direzione Socio Educativa del Municipio, in data 13.1.2016 (prot. 2772) le risultanze dell'attività svolta, evidenziando che risultavano pervenute tre offerte, di cui una «sospetta di anomalia ai sensi di legge» e per la quale la Direzione (stazione appaltante) è stata invitata ad adottare le conseguenti verifiche ex art. 86 e seguenti del d.lgs. 163/2006.

Tra le offerte sospette di anomalia vi era anche quella della Anfass Onlus, per cui, in considerazione del contenzioso pendente azionato dalla predetta concorrente avverso il provvedimento di esclusione dalla precedente selezione, la Commissione ha raccomandato alla Direzione del Municipio di effettuare le verifiche di anomalia ex art. 87 del d.lgs. 163/2006.

La Direzione Socio Educativa del Municipio X, eseguendo la lettura dei verbali della Commissione di valutazione delle offerte, ha riscontrato che la Commissione non aveva proceduto in seduta pubblica alla verifica del contenuto della busta 8, contenente l'Offerta Tecnica, e pertanto, in autotutela, ha ritenuto procedere sia all'annullamento della seconda ricognizione di cui alla DD. 2122/2015, sia alla predisposizione di un nuovo bando (cfr. lettera del Direttore della Direzione Socio Educativa del Municipio X al Direttore del Municipio ed alla Commissione Straordinaria prot. 6920 del 26.1.2016).

Non potendo interrompere il servizio, ed in attesa della decisione di merito sul ricorso al Tar Lazio, la Direzione Socio Educativa del Municipio ha disposto una ulteriore prosecuzione del servizio per il periodo dal 1.2.2016 al 29.2.2016. in favore delle precedenti affidatarie Futura e Presenza Sociale Onlus (Determinazione Dirigenziale n. 82 del 29.1.2016) per un importo complessivo di € 240 mila euro.

In data 11.2.2016, è stata pubblicata la Sentenza del Tar Lazio n. 1969 del 13.1.2016, con la quale il Tar ha accolto il ricorso presentato dalla Anfass e per l'effetto, ha annullato gli atti della cd. «prima ricognizione» affidata con D.D. n. 1735/2015 e 1744/2015, per il periodo dal 15 settembre al 22 dicembre 2015 (la sentenza è stata pubblicata, pertanto, ad appalto già concluso).

Con la suddetta sentenza, il Tar ha altresì disposto che «poiché l'esclusione della ricorrente è avvenuta in modo automatico, senza operare alcuna delle verifiche demandate, rispettivamente, alla commissione e alla stazione appaltante dalla presente decisione discende la necessità di rinnovare la procedura di selezione, a partire dalla valutazione delle offerte economiche, con conseguente rielaborazione, ora per allora, della graduatoria finale relativa a tutti e tre i lotti in contestazione ed eventuale verifica delle offerte anomale, ai sensi del par. 9 dell'atto di "ricognizione". La necessità di rinnovare le operazioni di selezione, non consente di dichiarare l'inefficacia dei contratti già stipulati, e, peraltro, ormai integralmente eseguiti (cfr., al riguardo, l'art. 122, c.p.a.)».

Pertanto, la Direzione Socio Educativa del Municipio X, con nota prot. n. C017670 del 22.2.2016, ha invitato la Commissione di gara (nel frattempo parzialmente modificata) a riunirsi a brevissimo in seduta riservata al fine di procedere al riesame delle offerte economiche.

Con nota prot C017673 del 22.2.2016 il Municipio ha comunicato agli affidatari della prima ricognizione oggetto del ricorso al Tar, che alla luce della sentenza n. 1969/2016 era stata riconvocata la Commissione per la rivalutazione delle offerte economiche, e per la predisposizione della relativa graduatoria.

La Commissione, con nota prot. C020903 del 29.2.2016, ha trasmesso i verbali delle proprie sedute avvenute in data 23.2.2016 e 29.2.2016; in quest'ultima seduta è stata demandata alla stazione appaltante la verifica della comparazione tra le tabelle prodotte dall'Anfass e le tabelle ministeriali sul costo del lavoro.

La Direzione Socio Educativa avrebbe quindi avviato i contatti con il Ministero del Lavoro dal mese di marzo 2016, adoperandosi al fine di ottenere i necessari chiarimenti in merito al costo del lavoro degli operatori AEC.

In attesa di riscontro da parte di detto Ministero, con Determinazione Dirigenziale n. 240 del 1.3.2016, la Direzione Socio Educativa del Municipio X ha approvato lo schema di bando di gara con procedura aperta sotto soglia, per il periodo dal 2 maggio 2016 al 30 giugno 2016, per un importo complessivo di € 206.699,85, suddiviso in tre lotti (CIG 6353323).

Nelle more delle procedure di cui sopra, la Direzione del Municipio, concordando con quanto comunicato dalla Direzione Socio Educativa, ha ritenuto indispensabile proseguire l'erogazione

del servizio AEC, a garanzia dell'assistenza per l'autonomia degli alunni in situazione di fragilità, e quindi di non interrompere il diritto allo studio dei medesimi.

Pertanto, con D.D. n. 245 del 1.3.2016 il Direttore del Municipio X ha disposto la prosecuzione del servizio per il periodo 1 marzo/30 aprile 2016 alle Onlus Futura e Presenza Sociale, per un importo complessivo di € 650.781,00.

Successivamente, la Direzione Socio Educativa, con Determinazione Dirigenziale n. 543 del 22.4.2016, ha approvato la «progettazione a base di gara, a contrarre e di indizione di gara mediante procedura aperta, ai sensi del d.lgs. 50/2016» per l'affidamento del servizio di AEC per il periodo da gennaio 2017 a giugno 2018, suddiviso in tre lotti, per un importo complessivo di € 3.229.678,74 oltre Iva.

Per quanto concerne la procedura indetta con D.D. n. 240 del 1.3.2016, è stata nominata la Commissione di valutazione delle offerte (D.D. n. 472 dell'11.4.2016) che ha trasmesso i verbali alla Direzione Socio Educativa con nota prot. C043460 del 26.4.2016. Pertanto, con Determinazione Dirigenziale n. 608 del 29.4.2016 la Direzione Socio Educativa ha approvato la graduatoria ed ha aggiudicato in forma definitiva ed in via di urgenza il Servizio AEC per il periodo dal 2 maggio al 30 giugno 2016 come segue:

- ✓ Lotto 1 per € 68.899,95: Coop. Onlus Obiettivo Uomo;
- ✓ Lotto 2 per € 68.899,95: Onlus Futura;
- ✓ Lotto 3 per € 68.899,95: Onlus Presenza Sociale.

Gli organismi affidatari hanno tuttavia rappresentato per iscritto alla stazione appaltante le proprie oggettive difficoltà ad iniziare il servizio nel termine previsto del 2 maggio 2016, in considerazione dei tempi per l'espletamento degli atti formali finalizzati alle procedure di assorbimento del personale nel rispetto dei passaggi sindacali (lettera acquisita al prot. del Municipio 44862/2016).

La Direzione Socio Educativa del Municipio quindi, viste le richieste pervenute dagli affidatari, con D.D. n. 609 del 29.4.2016 ha ritenuto indispensabile proseguire il servizio per ulteriori 10 giorni lavorativi da parte della Onlus Futura e Presenza Sociale.

La Direzione Socio Educativa, con nota prot. C072080 del 4.7.2016 ha esposto al Direttore del Municipio e per conoscenza alla Commissione Straordinaria, le azioni in tema di AEC svolte per l'anno scolastico 2015/2016 e quelle da intraprendere per il nuovo anno scolastico 2016/2017, anche alla luce della gara europea indetta con D.D. n. 543/2016, già trasmessa al Dipartimento per la Razionalizzazione della Spesa di Roma Capitale per i successivi atti di competenza.

Poiché nella suddetta nota la Direzione Socio Educativa aveva rappresentato che il Dipartimento non avrebbe potuto concludere le proprie procedure prima del mese di novembre 2016, al fine di non interrompere il diritto allo studio degli alunni in gravissime situazioni di fragilità, si prospettava che il servizio in argomento sarebbe stato garantito prevedendo la possibilità di un proseguimento agli organismi già affidatari per i primi mesi dell'anno scolastico 2016/2017.

Con nota prot. C088644 del 12.8.2016 la Direzione del Municipio, considerati sia i tempi connessi alle procedure di affidamento afferenti la gara europea (di competenza del Dipartimento Razionalizzazione della Spesa), sia le gravissime fragilità dei «giovani e piccoli» utenti destinatari del servizio di assistenza, ha condiviso l'opportunità di proseguire il medesimo come indicato dalla Direzione.

La Direzione Socio Educativa, ad agosto del 2016, ha inviato al Dipartimento per la Razionalizzazione della Spesa - Centrale Unica di Committenza comunale, la documentazione

funzionale alla pubblicazione della procedura aperta di rilievo comunitario approvata con DD. n. 543 del 22.4.2016.

Il Dipartimento per la Razionalizzazione della Spesa, con nota prot. C093609 del 2.9.2016, ha comunicato l'avvenuta pubblicazione in data 2 settembre 2016 del bando europeo indetto con DD. n. 543 del 22.4.2016 comunicando altresì che la prima seduta pubblica della Commissione di valutazione delle offerte si sarebbe tenuta il 25 ottobre 2016.

La Direzione Socio Educativa, nelle more dell'espletamento delle procedure del bando europeo di cui sopra, con lo scopo di garantire, anche per l'inizio dell'anno scolastico 2016/2017 la copertura dell'assistenza agli alunni disabili nelle scuole, con Determinazione Dirigenziale n. 1341 del 9.9.2016, ha dato prosecuzione al Servizio ai precedenti affidatari fino al 29.4.2016 come segue:

- ✓ Lotto 1 per € 260.664,28 alla Obiettivo Uomo;
- ✓ Lotto 2 per € 260.664,28 alla Futura;
- ✓ Lotto 3 per € 260.664,28 alla Presenza Sociale.

L'Avvocatura Capitolina, con nota prot. n. 112185 del 10.10.2016, ha trasmesso alla Direzione Socio Educativa il Ricorso al Tar Lazio per il risarcimento dei danni derivanti dalla sentenza del Tar Lazio n. 1969/2016 presentato dall'Anfass Ostia Onlus.

La Direzione Socio Educativa, in ottemperanza a quanto disposto dalla Sentenza n. 1969/2016, con nota prot. C0116345 del 18.10.2016, ha convocato la Commissione di Gara riferita alla ricognizione approvata con D.D. n. 1622 del 25.8.2015 relativa al periodo 15 settembre/22 dicembre 2015, per la disamina dei chiarimenti presentati dalla Anfass con nota prot. C0154606 del 31.12.2015.

La Commissione si è riunita in data 24.10.2016 ed ha inviato alla stazione appaltante, con nota prot. CO121825 del 25.10.2016, il verbale dal quale si evince che è stato ritenuto adeguato il costo del lavoro indicato dall'Anfass, riprendendo le valutazioni già avviate nelle precedenti sedute del 23 e del 29 febbraio 2016 ed ha integrato la graduatoria già redatta e consegnata alla Stazione Appaltante, aggiudicando all'Anfass il Lotto I.

Nel corso del procedimento relativo al bando europeo indetto con DD. n. 543 del 22.04.2016, sono pervenute al Municipio delle istanze di precontenzioso finalizzate all'annullamento in autotutela degli atti di gara. Con nota prot. C0133279 del 23.11.2016, il Municipio ha chiesto in merito alle stesse un apposito parere all'Avvocatura Capitolina, la quale con note prot. RF999494 del 25.11.2016 e prot. RF100111 del 28.11.2016, ha inviato il proprio parere evidenziando come nella lex specialis vi fossero elementi di sperequazione per l'attribuzione di punteggi fra gli organismi concorrenti.

Il Municipio X, alla luce di quanto sopra esposto, ha ritenuto opportuno di procedere in autotutela annullando la procedura di Gara europea approvata con DD 543/2016 ed avviare l'approvazione di una nuova progettazione a base di Gara comunitaria.

La Direzione Socio Educativa, con D.D. n. 2354 del 30.12.2016, ha quindi proceduto sia all'annullamento in autotutela della gara europea approvata con D.D. n. 543 del 22.4.2016, sia all'approvazione della nuova progettazione a base di gara per la durata di 16 mesi (escluso il periodo dal 1 luglio al 15 settembre 2016 e comunque alla data di inizio del nuovo anno scolastico) per un importo complessivo di € 3.092.953,38, suddivisa in 3 lotti.

Contestualmente, con D.D. n. 2354 del 30.12.2016, nelle more dell'espletamento della nuova procedura di gara europea, è stata disposta la prosecuzione del servizio AEC, per il periodo dal

7.1.2017 al 30.6.2017, agli organismi già affidatari, per un importo complessivo di € 1.296.000,00 così suddiviso:

- ✓ Lotto 1 per € 432.000,00 CIG 69174940 alla Obiettivo Uomo;
- ✓ Lotto 2 per € 432.000,00 CIG 69175048 alla Futura;
- ✓ Lotto 3 per € 432.000,00 CIG 6917527808 alla Presenza Sociale.

La Direzione Socio Educativa, con D.D. n. 356 del 23.2.2017, avendo rilevato alcuni refusi ed errori materiali all'interno della D.D. n. 2354/2016, ha ritenuto di procedere alla parziale rettifica ed integrazione della medesima.

Il Dipartimento per la Razionalizzazione della Spesa di Roma Capitale con nota prot. C026256 del 9.3.2017, ha comunicato la pubblicazione dell'annullamento della gara europea di cui alla DD n. 543/2016 avvenuta in data 8 marzo 2017.

Successivamente, il Dipartimento per la Razionalizzazione della Spesa, con nota prot. C02661 del 10 marzo 2017, ha comunicato la pubblicazione del nuovo bando di gara europea (di cui alle DD. n. 2354 del 30.12.2016 e n. 356 del 23.02.2017) in data 10 marzo 2017 (spedita alla GUUE in data 7 marzo 2017). Il bando è stato pubblicato nella GURI n. 29 del 10.3.2017.

Sempre con detta nota il Dipartimento ha comunicato che il 9.5.2017 avrebbe avuto luogo la prima seduta pubblica della gara europea indetta con le DD. n. 2354 del 30.12.2016 e DD. n. 356 del 23.2.2017, pubblicata il 10 marzo 2017.

Con nota prot. 29531 del 17.3.2017, la Direzione Socio Educativa ha riconvocato la Commissione di gara di cui alla Ricognizione approvata con DD. n. 1622 del 25.8.2015 (affidamento periodo 15 settembre/22 dicembre 2015) al fine di attribuire il punteggio mediante graduatoria, anche dell'offerta economica presentata da Anfass per tutti e tre i lotti, in quanto nella precedente seduta del 24.10.2016 la Commissione non aveva predisposto l'apposita graduatoria.

La Commissione ha inviato alla Direzione Socio Educativa, con nota prot. C036481 del 5.4.2017, il verbale della seduta avvenuta in data 4.4.2017 con l'assegnazione dei punteggi e conseguente riparametrazione di tutte le offerte economiche.

A seguito della predetta rivalutazione, la graduatoria finale è risultata essere la seguente:

Lotto 1: Partecipanti: Anfass Ostia Onlus, aggiudicataria;

Lotto 2: Partecipanti: Anfass Ostia Onlus, Ass. Virtus Italia, Coop. Sociale Socio Sanitaria Futura Onlus. Aggiudicatario: Coop. Sociale Socio Sanitaria Futura Onlus;

Lotto 3: Partecipanti: Anfass Ostia Onlus, Soc Coop. Presenza Sociale Onlus. Aggiudicatario: Soc. Coop. Presenza Sociale Onlus.

Pertanto la Onlus Anfass è risultata aggiudicataria del Lotto 1, mentre gli altri lotti sono stati aggiudicati agli organismi rispettivamente secondi in graduatoria.

Per quanto concerne l'anno scolastico 2017/2018, nella nota acquisita al prot. Anac n. 57788 del 2 luglio 2018 il Municipio ha chiarito di aver rinnovato l'affidamento agli stessi patti e condizioni ai precedenti affidatari per il periodo dal 15 settembre al 31 ottobre 2017 al fine di garantire il diritto allo studio agli alunni disabili presenti nel territorio.

Successivamente, con Determinazione Dirigenziale n. 2206 del 9 ottobre 2017, la Direzione Socio Educativa del Municipio X ha indetto una procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara ai sensi dell'art. 36, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 50 del 2016, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'affidamento del servizio AEC dal 2 novembre 2017 al 30 aprile 2018, nelle more dell'espletamento della gara europea.

La procedura è stata suddivisa in tre lotti di importo ciascuno pari ad Euro 605.160,00 oltre Iva. Pertanto l'importo del valore stimato dell'appalto ai sensi dell'art. 35 comma 9 lettera a) del d.lgs. 50/2016 ammonta ad € 1.815.480,00.

Alla suddetta procedura sono stati invitati n. 9 operatori economici che hanno partecipato alla Gara di rilevanza comunitaria indetta con D.D. n. 5543/2016, ovvero:

1. Anfass Ostia Onlus;
2. Cooperativa Sociale Servizio Psico Socio Sanitario Onlus;
3. Mediterranea Società Cooperativa Sociale Onlus;
4. Obiettivo Uomo Società Cooperativa Sociale Onlus;
5. Presenza Sociale Società Cooperativa Sociale Onlus;
6. Prevenzione ed Intervento Roma 81 S.c.a.r.l.
7. RTI Associazione Virtus Italia – consorzio di Solidarietà Sociale con SS. Pietro e Paolo Patroni di Roma Cooperativa Sociale e di Lavoro;
8. RTI Cooperativa Sociale Quadrifoglio Onlus con la Lanterna Di Diogene Onlus;
9. Socio Sanitaria Futura Società Cooperativa Sociale Onlus.

Nella nota di riscontro alla CRI, il Municipio ha chiarito che con D.D. n. 2367 del 27 ottobre 2017 è stata approvata la graduatoria e affidato il Servizio agli organismi risultati primi classificati, ovvero:

- ✓ Lotto 1: Futura - Cooperativa Socio Sanitaria Onlus;
- ✓ Lotto 2 Obiettivo Uomo - Società Cooperativa Sociale Onlus;
- ✓ Lotto 3: Presenza Sociale - Cooperativa Sociale Onlus.

La Direzione Socio Educativa, al fine di garantire il servizio AEC fino alla chiusura dell'anno scolastico 2017/2018, con D.D. n. 680 del 18.4.2018 ha approvato la proroga del servizio, agli stessi patti e condizioni e agli stessi organismi di cui alla D.D. n. 2367/2018.

Relativamente alla gara europea indetta con D.D. 2354/2016 e 356/2017, pubblicata il 10 marzo 2017, nella seduta pubblica del 18.4.2018 sono state valutate le offerte economiche, letti i punteggi e definita provvisoriamente la graduatoria delle imprese affidatarie.

Il Dipartimento per la Realizzazione della Spesa - Centrale Unica di Committenza ha comunicato alla Direzione Socio Educativa del Municipio X le risultanze degli esiti di gara.

La Direzione Socio Educativa ha dichiarato di essere attualmente in fase di verifica dei requisiti e di espletamento di tutti gli atti necessari al fine dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva.

## **Considerazioni**

### **1. Inquadramento giuridico del servizio oggetto di istruttoria e disciplina delle procedure di affidamento**

Occorre chiarire preliminarmente che il servizio di Assistenza Educativa Culturale per l'integrazione sociale degli alunni disabili rientra tra i servizi sociali assistenziali disciplinati dalla legge 8 novembre 2000 n. 328, cd. legge quadro sui servizi sociali.

In base all'art. 5 del d.p.c.m. 30 marzo 2001, recante «Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'art. 5 della l. 8 novembre 2000 n. 328» la programmazione e organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali è attribuita agli enti locali, alle Regioni e allo Stato con il coinvolgimento attivo degli organismi del

terzo settore, quali le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali, le associazioni e gli enti di promozione sociale, gli organismi della cooperazione, le cooperative sociali, le fondazioni, gli enti di patronato, altri soggetti privati non a scopo lucrativo.

Nella vigenza del d.lgs. 163/2006 i servizi in questione rientravano tra i servizi esclusi di cui all'Allegato IIB del d.lgs. 163/2006. Ne conseguiva l'applicazione dell'art. 27 del vecchio Codice, secondo cui l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del d.lgs. 163/2006, avveniva nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità e doveva essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto.

In base alle indicazioni fornite dall'Autorità nella deliberazione n. 102 del 5 novembre 2009, sebbene i servizi rientranti nell'Allegato II B siano soggetti, a stretto rigore, solo alle norme richiamate dall'art. 20 del d.lgs. 163/2006, oltre a quelle espressamente indicate negli atti di gara (in virtù del c.d. principio di autovincolo), quando il valore dell'appalto è superiore alla soglia comunitaria è necessaria anche una pubblicazione a livello comunitario, in ossequio al principio di trasparenza (cui è correlato il principio di pubblicità), richiamato dall'art. 27 del d.lgs. 163/2006.

L'Autorità ha inoltre emanato le Linee guida per l'affidamento dei servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali, con delibera n. 32 del 20 gennaio 2016.

La necessità del rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti per quanto concerne le procedure di scelta dei contraenti, con la conseguente contrarietà per l'affidamento fiduciario è stata ribadita anche dalla direttiva 2014/24/UE e dal d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (nuovo Codice dei contratti).

Infatti, a differenza della disciplina previgente, che qualificava i servizi sociali tra i servizi esclusi dall'ambito di applicazione del vecchio Codice, il d.lgs. 50/2016 ha dettato una disciplina specifica per tali servizi, rientranti nell'Allegato IX dello stesso d.lgs. 50/2016.

Volendo schematizzare la disciplina dei servizi sociali previsti nell'Allegato IX del d.lgs. 50/2016, così come specificata dal decreto correttivo d.lgs. 56/2017, che ha introdotto i commi dal 5 bis al 5 nonies all'art. 144, si può affermare, nei settori ordinari, che:

- i servizi sociali di valore inferiore a 750.000 euro appartengono alla categoria dei contratti sotto soglia e per quanto riguarda le procedure di affidamento sono disciplinati dagli art. 36 e seguenti del d.lgs. 50/2016 (cfr. comma 5 octies art. 144);
- i servizi sociali di valore pari o superiore a 750.000 euro appartengono alla categoria dei contratti sopra soglia e per quanto riguarda le procedure di affidamento sono disciplinati dal regime speciale di cui agli articoli 140 e 143, applicandosi comunque gli art. da 54 a 58 e da 60 a 65 (comma 5 sexies art. 144 del d.lgs. 50/2016).

Successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016 l'Autorità, con la delibera n. 911 del 31 agosto 2016, ha precisato che i principi affermati nelle Linee Guida di cui alla delibera n. 32/2016, possono ritenersi validi anche in vigenza del d.lgs. 50/2016, sebbene la predetta delibera sia stata adottata sotto il vigore del d.lgs. 163/2006.

Con la stessa delibera n. 911/2016 l'Autorità ha affrontato inoltre il tema dell'applicabilità della disciplina in tema di obblighi di aggregazione e centralizzazione delle committenze (art. 37 del d.lgs. 50/2016) al settore degli affidamenti di servizi sociali, precisato che «gli obblighi di centralizzazione possono essere assolti mediante le aggregazioni di cui alla l. 328/2000» e che «ai sensi dell'art. 37, comma 5, d.lgs. 50/2016, fino all'adozione del D.p.c.m. ivi previsto, le stazioni

appaltanti iscritte all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), tenuta da ANAC, possono operare come centrali di committenza in forma di aggregazione di comuni non capoluogo di provincia».

## **2. Attività contrattuale del Municipio X di Roma Capitale.**

Come si evince dalla ricostruzione in fatto, dall'istruttoria espletata è emersa una gestione disorganica da parte del Municipio X delle procedure per l'affidamento del servizio AEC, dovuta a carenze organizzative nonché ad una inadeguata programmazione, dovuta anche alla tardiva approvazione dei bilanci di Roma Capitale, che ha fatto sì che nel corso del tempo il servizio AEC venisse affidato pressoché quasi costantemente in proroga alle medesime associazioni.

Le procedure di affidamento non appaiono inoltre conformi ai principi di efficacia e tempestività nell'affidamento dei contratti pubblici di cui all'art. 2 del d.lgs. 163/2006 e all'art. 30 del d.lgs. 50/2016.

Infatti - in disparte gli annullamenti delle procedure poste in essere nel 2014 e nel 2015 disposte dal Tar del Lazio con sentenze n. 10313/2015 e n. 1969/2016, dovute ad una non corretta formulazione dei requisiti di partecipazione dei concorrenti - si è registrato, da parte delle strutture organizzative di Roma Capitale, anche l'annullamento in autotutela della procedura ad evidenza pubblica di importo sopra soglia comunitaria indetta con D.D. n. 543 del 22.4.2016. Ciò è avvenuto a seguito del parere reso dall'Avvocatura Capitolina che aveva rilevato come nella *lex specialis* vi fossero elementi di sperequazione per l'attribuzione di punteggi tra gli organismi concorrenti (annullata con D.D. n. 2354 del 30.12.2016).

Anche la cd. seconda ricognizione di cui alla D.D. n. 2122/2015 era stata annullata in autotutela in quanto la stazione appaltante, eseguendo la lettura dei verbali della Commissione di valutazione delle offerte, aveva riscontrato che la Commissione non aveva proceduto in seduta pubblica alla verifica del contenuto di una busta contenente l'offerta tecnica.

Occorre inoltre evidenziare che sia nella prima che nella seconda «ricognizione» delle offerte progettuali (D.D. n. 1622/2015 e D.D. n. 2122/2015) in considerazione del valore dell'affidamento, ampiamente sopra soglia comunitaria (rispettivamente 711 mila e 1,6 mln di euro), sarebbe stato più corretto, da parte del Municipio, pubblicare un bando o un avviso, anziché procedere all'invito delle associazioni iscritte all'Albo delle Associazioni operanti nell'Area della disabilità tenuto da Roma Capitale, che di fatto ha apposto una restrizione della concorrenza.

A riguardo ci si richiama al Comunicato del Presidente dell'ex Avcp del 30 novembre 2007, per cui quando il valore dell'appalto è superiore alla soglia comunitaria, come nel caso degli appalti in questione, pur trattandosi di appalti riconducibili all'Allegato II B del d.lgs. 163/2006, è opportuna una pubblicazione a livello comunitario, in ossequio al principio di trasparenza e pubblicità, espressione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione.

Comunque, entrambe le ricognizioni sono state annullate, la prima dal Tar del Lazio, mentre la seconda è stata annullata in autotutela dalla stessa amministrazione.

Nella relazione prot. n. 43305/2016 il Municipio X ha evidenziato le problematiche, prevalentemente di carattere organizzativo, che hanno dato luogo alla mancata programmazione di un servizio inderogabile quale quello di AEC.

Vi sono state inoltre le note problematiche che hanno dato luogo, nel mese di aprile 2015, allo scioglimento del Municipio X ed al commissariamento di cui al D.p.r. del 27 agosto 2015.

A ciò si sarebbe aggiunta l'attribuzione al Municipio di molteplici competenze afferenti attività scolastiche e parascolastiche, sport, cultura e tempo libero; servizi sociali, aree verdi e parchi, lavori pubblici, edilizia privata; piani territoriali urbanistici, mobilità, litorale, forniture di beni e servizi, patrimonio, locazioni passive, attività produttive, commerciali e concessione di suolo pubblico (cfr. Regolamento Speciale per il Decentramento del Municipio Roma XII, ora X).

Il Municipio ha chiarito inoltre che pur non trattandosi di un servizio obbligatorio, è stato scelto di non interrompere la prosecuzione del diritto allo studio anche per le categorie dei minori più deboli.

L'istruttoria espletata non ha riguardato il merito della gara di rilevanza comunitaria indetta con D.D. 2354/2016 e 356/2017, il cui bando di gara è stato pubblicato in data 10 marzo 2017.

Relativamente a tale gara, si osserva, tuttavia, come la stessa ad oggi non risulti ancora conclusa.

Il Municipio X, nella nota di risposta alla comunicazione di risultanze istruttorie, ha chiarito che inizialmente sono sorte problematiche connesse all'accettazione degli incarichi da parte dei soggetti sorteggiati quali membri e presidente della commissione di gara (il sorteggio è stato effettuato dal Dipartimento per la Razionalizzazione della Spesa di Roma Capitale, tra i soggetti presenti nell'Albo interno, istituito con Determinazione Dirigenziale prot. SC/13/2015 del Segretariato Direzione Generale Appalti e Contratti).

Ciò ha fatto sì che la Commissione giudicatrice venisse nominata con D.D. n. 1481 del 3.7.2017 e la prima seduta pubblica venisse fissata per giorno 18.7.2017.

Il Municipio X ha inoltre rappresentato che l'esame delle offerte ha comportato delle interlocuzioni e richieste di chiarimenti da parte della Commissione giudicatrice alla Direzione Socio Educativa.

La seduta pubblica per la lettura dei punteggi e l'apertura delle offerte economiche fissata originariamente per il giorno 18.1.2018, è stata rinviata in quanto erano trascorsi 180 giorni dalla presentazione delle offerte, al fine di permettere agli organismi partecipanti di confermare le offerte economiche e procedere al rinnovo delle polizze fideiussorie.

La seduta pubblica della gara effettuata dal Dipartimento per la Realizzazione della Spesa - Centrale Unica di Committenza, nella quale sono state valutate le offerte economiche, letti i punteggi e definita provvisoriamente la graduatoria delle imprese affidatarie, si è tenuta in data 18.4.2018.

Come già evidenziato, ad oggi la Direzione Socio Educativa del Municipio si troverebbe in fase di verifica dei requisiti e di espletamento di tutti gli atti necessari al fine dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva.

### Valutazioni

Si prende atto del particolare contesto nel quale si è svolta l'attività negoziale del Municipio di Ostia nel periodo precedente al commissariamento, e delle oggettive difficoltà a cui ha dovuto fare fronte la struttura amministrativa durante la gestione da parte della Commissione Straordinaria.

Tuttavia, non ci si può esimere dal rilevare che le criticità emerse nel suddetto periodo, appaiono permanere a tutt'oggi, in quanto, come si vedrà in seguito, il Municipio X ha continuato ad affidare il servizio tramite procedure che si pongono in contrasto con la normativa sui contratti pubblici.

Relativamente alla gara europea ad oggi non ancora conclusa, pur prendendo atto delle giustificazioni fornite, si evidenzia come il protrarsi della stessa non appaia conforme ai principi

di efficacia e tempestività nell'affidamento dei contratti pubblici di cui all'art. 2 del d.lgs. 163/2006 e all'art. 30 del d.lgs. 50/2016.

Inoltre, come si dirà nel successivo paragrafo, la mancata conclusione della gara ha fatto sì che, medio tempore, il Municipio X procedesse attraverso atti di proroga ai precedenti gestori.

### **3. Affidamenti in proroga**

Relativamente alle proroghe degli affidamenti degli appalti avvenute sotto la vigenza del d.lgs. 163/2006, ci si riporta al Comunicato del Presidente dell'Autorità dell'11.5.2016 il quale ha evidenziato come la proroga sia un istituto assolutamente eccezionale e, in quanto tale, è possibile ricorrervi solo per cause determinate da fattori che comunque non coinvolgono la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice. Al di fuori dei casi strettamente previsti dalla legge la proroga dei contratti pubblici costituisce una violazione dei principi enunciati dall'art. 2 del d.lgs. 163/2006 e, in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. La proroga, nella sua accezione tecnica, ha carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro. Una volta scaduto un contratto, quindi, l'amministrazione, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazione, deve effettuare una nuova gara (Cons. di Stato n. 3391/2008). Tali principi sono applicabili anche ai contratti esclusi dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti (Delibera Anac n. 32 del 20 gennaio 2016).

Relativamente alle proroghe poste in essere nella vigenza del d.lgs. 50/2016, occorre riferirsi all'art. 106 comma 11 dello stesso decreto, che disciplina l'unica forma di proroga di appalti ammissibile, ovvero l'opzione di proroga tecnica limitata al tempo strettamente necessario allo svolgimento delle procedure di gara, che deve essere espressamente prevista nel bando e deve essere computata ai fini del calcolo del valore stimato dell'appalto (art. 35 comma 4 del d.lgs. 50/2016).

Come si evince dalla descrizione in fatto, dall'istruttoria espletata è emerso che, nel periodo di indagine, il servizio venisse svolto essenzialmente attraverso proroghe contrattuali in favore dei medesimi operatori economici, in violazione anche del principio di rotazione.

A ciò si è aggiunto il protrarsi per oltre un anno e mezzo della procedura di gara a rilievo comunitario indetta a febbraio 2017 che avrebbe giustificato, in base alle determinazioni del Municipio, gli ulteriori atti di proroga.

Per quanto riguarda l'affidamento del servizio per **l'anno scolastico 2014/2015** nella D.D. n. 2193/2014 si legge che in considerazione dell'approvazione del bilancio di Roma Capitale solo ad agosto 2014, non vi erano i tempi tecnici per l'espletamento della procedura di affidamento in tempo utile per l'avvio dell'anno scolastico a settembre 2014 e che dunque l'appalto avrebbe avuto decorrenza dicembre 2014.

In base allo schema riassuntivo fornito dal Municipio, il servizio è stato affidato in proroga dall'11 settembre 2014 al 30 novembre 2014 alla Anfass Onlus (lotto 1), alla Soc. Coop. Sociale Socio Futura Sanitaria Onlus (lotto 2) e alla Soc. Coop. Presenza Sociale (lotto 3) per un importo complessivo di € 342.335,38.

Le suddette Onlus già svolgevano il servizio AEC in base ad una procedura aperta aggiudicata nel 2012 per l'anno scolastico 2012/2013 (D.D. 2256/2012) alla quale avevano fatto seguito n. 5 provvedimenti di proroga in base ai quali le stesse hanno svolto il servizio anche per l'anno scolastico 2013/2014.

Per lo svolgimento del servizio fino al 22 dicembre 2014 il Municipio ha fatto ricorso ad un

ulteriore provvedimento di proroga (D.D. n. 2653/2014) in capo alle medesime Onlus, per un importo complessivo di € 342.355,38.

Anche per lo svolgimento del servizio a decorrere da gennaio 2015 fino a febbraio 2015 il Municipio ha posto in essere una proroga del servizio alle medesime Onlus per un importo complessivo di € 98.280,00 (D.D. n. 3132/2014). Anche per il mese di marzo 2015 vi è stato un provvedimento di proroga del servizio alle medesime Onlus per un importo complessivo di € 125.000,00 (D.D. n. 370/2015).

I sopra citati provvedimenti di proroga sono stati adottati nelle more dell'espletamento della procedura di gara indetta con D.D. n. 2193/2014, successivamente annullata dal Tar del Lazio.

Dalla documentazione acquisita in atti, non si evince come sia stato svolto il servizio da aprile 2015 a giugno 2015.

Per quanto riguarda **l'anno scolastico 2015/2016**, il servizio è stato svolto dalle Soc. Coop. Sociali Onlus Futura e Presenza Sociale, dal 15 settembre al 22 dicembre 2015 in base alla cd. prima ricognizione. Anche per lo svolgimento del servizio nel mese di gennaio 2016 è stato fatto ricorso alla proroga in favore delle suddette Onlus (D.D. n. 2437/2015) per un importo complessivo di € 240.000,00.

Per il mese di febbraio 2016 dalla documentazione acquisita in atti non si evince come sia stato affidato il servizio. Per i mesi di marzo/aprile 2016, il Municipio ha affidato il servizio in proroga alle medesime Onlus per un importo complessivo di € 650.784,00 (D.D. n. 245/2016), nelle more della procedura di gara indetta con D.D. n. 240/2016.

Anche per il mese di maggio 2016 il servizio è stato affidato in proroga alle medesime Onlus per un importo complessivo di € 120.000,00 (D.D. n. 609/2016).

Non è stato rinvenuto in atti come sia stato svolto il servizio nel mese di giugno 2016.

Per quanto riguarda l'anno scolastico 2016/2017, per il periodo da settembre 2016 a dicembre 2016 il servizio è stato svolto in proroga per un importo complessivo di € 781.992,84 in favore delle Onlus Obiettivo Uomo (lotto 1) Soc. Coop. Onlus Futura (lotto 2) e Soc. Coop. Sociale Presenza Sociale (lotto 3) che si erano aggiudicate la procedura aperta con D.D. n. 608 del 29.4.2016 (D.D. n. 1341/2016).

La proroga è stata motivata con l'espletamento delle procedure di cui al bando europeo indetto con D.D. n. 2354 e 356/2016.

Per lo svolgimento del servizio dal 7 gennaio al 30 giugno 2017 è stata disposta una ulteriore prosecuzione in favore delle medesime tre Onlus, per un importo complessivo di € 1.296.000,00 nelle more del bando europeo indetto con D.D. n. 2354/2016 e 356/2017 (D.D. n. 2354/2016).

Le stesse tre Onlus hanno continuato a gestire il servizio anche per l'intero **anno scolastico 2017/2018**.

Per il periodo 15 settembre 2017/30 ottobre 2017 la prosecuzione è stata disposta tramite atto di proroga della Direzione Socio Educativa, al fine di non interrompere il servizio.

Per il periodo 2 novembre/30 aprile 2018 le stesse tre Onlus sono risultate aggiudicatrici di una procedura negoziata di cui si dirà al successivo punto 4.

Per il periodo maggio/giugno (fine anno scolastico) la Direzione ha emesso un ulteriore atto di proroga, in quanto i lavori della Commissione giudicatrice della gara europea non erano conclusi e occorreva garantire il servizio.

#### **4. La procedura negoziata senza bando indetta con D.D. n. 2206 del 9.10.2017**

Con Determinazione Dirigenziale n. 2206 del 9 ottobre 2017 la Direzione Socio Educativa del Municipio X ha indetto una procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara ai sensi dell'art. 36, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 50 del 2016, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'affidamento del servizio AEC dal 2 novembre 2017 al 30 aprile 2018, invitando i n. 9 operatori economici che avevano presentato offerta nella gara europea pubblicata il 2 settembre 2016 (indetta con D.D. n. 543 del 22.4.2016).

La procedura è stata suddivisa in n. 3 lotti di importo pari ad € 605.160,00 ciascuno, pertanto, in applicazione dell'art. 35 comma 9 lett. a) del d.lgs. 50/2016, il valore stimato dell'appalto è di Euro 1.815.480,00.

Ne consegue che per un appalto ampiamente sopra soglia comunitaria (per i servizi sociali fissata in € 750 mila) il Municipio ha utilizzato, in maniera del tutto impropria ed illegittima, la procedura negoziata senza bando disciplinata dall'art. 36 del d.lgs. 50/2016, che può essere applicata solo per l'affidamento di contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria.

L'utilizzo della procedura negoziata senza bando sarebbe illegittimo anche volendo applicare l'art. 63 del d.lgs. 50/2016, stante l'assenza di motivazioni sulla sussistenza dei relativi presupposti applicativi nella determina a contrarre.

La motivazione appare carente anche per quanto concerne la scelta di invitare solo le n. 9 associazioni che avevano partecipato alla gara comunitaria indetta con D.D. n. 543/2016 (che peraltro era stata annullata in autotutela con D.D. n. 2354 del 30.12.2016).

Suscita inoltre forti perplessità il fatto che all'esito della procedura negoziata, le vincitrici dei tre lotti siano state sempre le tre Onlus che gestivano il servizio negli anni precedenti (Futura, Presenza Sociale e Obiettivo Uomo).

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

### **DELIBERA**

l'affidamento, da parte del Municipio X di Roma Capitale, del servizio di Assistenza Educativa e Culturale (AEC) per l'inclusione sociale degli alunni con disabilità inseriti nelle scuole dell'infanzia comunali e statali, primarie e secondarie di primo grado statali, site sul territorio del Municipio, dal 2014 fino a conclusione dell'anno scolastico 2017/2018, presenta profili di anomalia e criticità, in quanto:

- si è verificato un ricorso sistematico ad affidamenti ripetuti ai medesimi soggetti mediante l'improprio utilizzo dello strumento della proroga dei rapporti contrattuali preesistenti, dovuto ad una inadeguata programmazione degli interventi nonché ad una gestione disorganica delle procedure di affidamento;
- ne è derivata una gestione delle procedure non conforme ai principi di efficacia e tempestività nell'affidamento dei contratti pubblici di cui all'art. 2 del d.lgs. 163/2006 e all'art. 30 del d.lgs. 50/2016;
- relativamente alla procedura negoziata senza bando indetta con D.D. n. 2206 del 9.10.2017, si rileva la violazione dell'art. 36 del d.lgs. 50/2016 in quanto il valore stimato dell'appalto ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. 50/2016 è superiore alla soglia di rilevanza comunitaria per i servizi sociali; ed in ogni caso si rileva la violazione dell'art. 63 del d.lgs. 50/2016, per carenza di motivazione, nella determina a contrarre, della sussistenza dei presupposti che

giustificano la possibilità di fare ricorso a tale procedura di affidamento;

- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera al Municipio X di Roma Capitale, ed al Responsabile della Prevenzione della Corruzione di Roma Capitale;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera agli esponenti;
- dà parimenti mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Procura Regionale per il Lazio della Corte dei Conti e 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.

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 2 agosto 2018

Il Segretario Maria Esposito