



DELIBERA N. 1115

16 dicembre 2020

Fasc. Anac n. 3736/2020

Oggetto: Accertamento ispettivo presso la Prefettura di Roma delegato al Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza avente ad oggetto la gara europea a procedura aperta volta alla conclusione di un accordo quadro con più soggetti economici, per la durata di due anni, per l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee ubicate nella Città Metropolitana di Roma Capitale. Lotto 2 "Zona Città Metropolitana" CIG 7301717F78.

Riferimenti normativi

art. 54 comma 4 lett. a) decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50

Parole chiave

Accordo quadro concluso con più operatori economici

Non massimabile

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;

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premesse

In base al vigente Protocollo di Intesa tra l'Anac e la Guardia di Finanza, il Presidente dell'Autorità, con mandato ispettivo prot. n. 68485 del 3 settembre 2019, ha delegato al Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza l'esecuzione di specifici accertamenti in materia di appalti pubblici nei confronti della Prefettura di Roma, ai sensi dell'art. 213, comma 5 del d.lgs. 50/2016, relativamente all'appalto identificato con il CIG 7301717F78, avente ad oggetto la gara europea a procedura aperta volta alla conclusione di un accordo quadro con più soggetti economici, per la durata di due anni, per l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee ubicate nella Città Metropolitana di Roma Capitale, con particolare riferimento al Lotto 2 "Zona Città Metropolitana".

L'accertamento è stato disposto al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali in ordine alle procedure adottate nella scelta del contraente, all'idoneità soggettiva a contrarre dell'appaltatore aggiudicatario, nonché ai sistemi di monitoraggio e controllo posti in essere dalla stazione appaltante prodromici alla liquidazione dei previsti pagamenti.

L'attività ispettiva svolta dal Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza presso la sede della Prefettura di Roma è stata avviata in data 10 settembre 2019 ed ha consistito nell'acquisizione di documenti e informazioni necessari ad assicurare un puntuale riscontro alla delega ricevuta.

La Relazione conclusiva dell'attività ispettiva delegata alla Guardia di Finanza è stata trasmessa all'Autorità in data 27 gennaio 2020 ed acquisita al prot. n. 6520/2020.

L'Ufficio Ispettivo dell'Autorità ha redatto la Relazione Ispettiva in data 8 aprile 2020, basandosi sulle risultanze dell'ispezione svolta dalla Guardia di Finanza, ed il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 29 luglio 2020 ha disposto la trasmissione degli atti all'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, per i successivi adempimenti di competenza.

Valutata la documentazione acquisita, l'Ufficio istruttore, con nota prot. n. 65957 dell'8.9.2020, ha inviato alla Prefettura di Roma ed agli operatori economici affidatari delle convenzioni (controinteressati) la Comunicazione di avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, al fine di approfondire gli aspetti di competenza, ovvero la prosecuzione dell'affidamento del servizio ed i controlli effettuati durante la fase di esecuzione.



La Prefettura di Roma ha formulato le proprie controdeduzioni con relazione del 28 settembre 2020, acquisita al prot. Anac n. 71119 del 29.9.2020.

Dall'istruttoria effettuata è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

A seguito dell'emanazione di determina a contrarre del 1 dicembre 2017, con bando pubblicato in GUUE in data 6 dicembre 2017, la Prefettura di Roma ha indetto una gara europea a procedura aperta, ai sensi degli art. 59 e 60 del d.lgs. n. 50/2016, volta alla conclusione di un accordo quadro ai sensi dell'art. 54 comma 4 lett. a) del d.lgs. 50/2016 con più soggetti economici, per la durata di due anni, per l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee ubicate nella Città Metropolitana di Roma Capitale. I servizi di accoglienza sono stati stimati per n. 8199 posti ed un valore complessivo di € 356.323.565,00 oltre Iva, calcolando la somma di € 35 per ospite al giorno.

La gara veniva suddivisa in due lotti:

- Lotto 1 "Zona Roma Capitale" di cui al CIG 730170773, per n. 2160 posti ed un importo stimato nel disciplinare di gara in € 93.8919.600,00;
- Lotto 2 "Zona Città Metropolitana" di cui al CIG 7301717F78, oggetto dell'ispezione e della presente istruttoria, per n. 6039 posti ed un importo stimato a base di gara di € 262.303.965,00.

In base al disciplinare di gara, la procedura prevedeva tre fasi procedurali:

- prima fase: aggiudicazione e stipula dell'accordo quadro con operatori economici per il primo anno di durata (ovvero il 2018) del periodo complessivo individuato nel bando in due anni (2018-2019);
- seconda fase: stipula dei contratti (convenzioni) per il primo anno (2018);
- terza fase, stipula dell'accordo quadro per il secondo anno (2019), sulla base delle autorizzazioni di spesa ministeriale e sottoscrizione successiva ed eventuale dei contratti (convenzioni) derivati.

Esperita la procedura ad evidenza pubblica, la gara, per entrambi i lotti è stata aggiudicata con decreto prot. n. 250017 del 28 giugno 2018.

L'Accordo quadro, sempre per entrambi i lotti, è stato stipulato il 28 giugno 2018 con decorrenza 4 luglio 2018 e scadenza al 31 dicembre 2018.

Relativamente al Lotto 2 sono state stipulate le 9 convenzioni attuative con gli operatori economici affidatari:

CIG derivato	Data e decorrenza convenzione attuativa	Operatore economico	Posti n.	Scadenza convenzione attuativa
756270B1C	18 luglio 2018	ATI Cotrad Cooperativa Sociale	140	31 dicembre 2018
756349B1F	10 luglio 2018	ATI Istituto degli Oblati di Maria Vergine	300 +60 ¹	
7563410361	10 luglio 2018	Cenerella Snc di Gabriella Massimi & C.	16	31 dicembre 2018
75562151E1	1 luglio 2018	Centro per l'Autonomia Michele Iacolino Soc. Coop. Sociale	50	31 dicembre 2018
7558905DB9	10 luglio 2018	Ermes Coop. Sociale Onlus	26	31 dicembre 2018
7556944b75	12 luglio 2018	Eta Beta Soc. Coop. Sociale	228	31 dicembre 2018
7557038908	19 luglio 2018	Associazione GUS	32	31 dicembre 2018
7631692F74	24 settembre 2018	Coop. Sociale Isola Verde	74	31 dicembre 2018
7563323B	10 luglio 2018	Meeting Point Consorzio Coop. Soc.	43	31 dicembre 2018

Relativamente al Lotto n. 2 "Zona Città Metropolitana", in considerazione dell'insufficiente esito della gara in termini di numero di posti contrattualizzati, la Prefettura di Roma, in data 20 luglio 2018, ha indetto una nuova procedura di gara, analoga a quella del 1 dicembre 2017, per la stipula di un ulteriore accordo quadro.

In particolare, la Prefettura di Roma, a seguito di emanazione di determina a contrarre del 20 luglio 2018, ha indetto una nuova gara europea a procedura aperta volta alla conclusione di un accordo quadro ai sensi dell'art. 54, comma 4, lettera a) del d.lgs. 50/2016 con più soggetti economici, per la durata di un anno, per l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee ubicate nella Città Metropolitana di Roma Capitale. Il bando, pubblicato in GUUE 26 luglio 2018, prevedeva la suddivisione dell'affidamento in 2 lotti:

- LOTTO 1 - ZONA ROMA CAPITALE - POSTI 1.087- CIG 757461520;
- LOTTO 2 - ZONA CITTA' METROPOLITANA - POSTI 4.486 - CIG 7574626B1B.

¹ In data 3 ottobre 2018 è stato stipulato un atto aggiuntivo che ha previsto l'aumento delle prestazioni contrattuali fino alla concorrenza del quinto d'obbligo, sempre con scadenza 31 dicembre 2018.



Tale gara è stata dapprima sospesa in autotutela con provvedimento prot. n. 421827 del 13 novembre 2018, e poi revocata in data 28 dicembre 2018, ai sensi dell'art. 21-quinquies della legge n. 241/1990, in quanto medio tempore era stato pubblicato il Decreto del Ministero dell'Interno del 20 novembre 2018, recante il nuovo schema di capitolato di appalto per tale tipologia di servizi di accoglienza.

Sulla base delle nuove direttive del Ministero dell'Interno, con determine a contrarre del 31 dicembre 2018 la Prefettura di Roma ha quindi indetto n. 3 nuove gare aventi ad oggetto il servizio di accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti asilo con procedura aperta volta alla conclusione di un accordo quadro ai sensi dell'art. 54, comma 4, lettera a) del d.lgs. 50/2016, tutte con avviso pubblico pubblicato il 18 febbraio 2019.

In particolare:

1. Gara Europea a procedura aperta per la conclusione di un Accordo Quadro per l'affidamento dei Servizi di gestione di Centri di Accoglienza costituiti da Centri Collettivi con capacità ricettiva fino a 50 posti. (CIG 77842652B1) aggiudicata in data 30 aprile 2019.
2. Gara Europea a procedura aperta per la conclusione di un Accordo Quadro per l'affidamento dei Servizi di gestione di Centri di Accoglienza costituiti da Centri Collettivi con capacità ricettiva compresa tra 51 e 300 posti (CIG 7784291824) aggiudicata in data 3 aprile 2019;
3. Gara Europea a procedura aperta per la conclusione di un Accordo Quadro per l'affidamento dei Servizi di gestione di Centri di Accoglienza costituiti da singole unità abitative con capacità ricettiva fino a 50 posti (CIG 7784285332) aggiudicata in data 30 aprile 2019;

A conclusione di queste ultime procedure la Prefettura di Roma ha stipulato i relativi Accordi Quadro in data 6 maggio 2019 ed in data 13 maggio 2019 sono state stipulate le relative convenzioni attuative.

Diritto

1. Prosecuzione dell'affidamento fino al mese di maggio 2019

Come già evidenziato, l'Accordo quadro del 28 giugno 2018 stipulato a seguito della gara indetta a dicembre 2017, nonché le 9 convenzioni attuative con gli operatori economici affidatari, prevedevano la scadenza del 31 dicembre 2018.

I nuovi Accordi Quadro, a seguito delle nuove procedure di gara indette il 31 dicembre 2018, sono stati stipulati in data 6 maggio 2019.

In base alle risultanze dell'ispezione, la Prefettura di Roma ha dichiarato che con la stipula dei nuovi Accordi quadro, è stata di fatto data definitiva conclusione ai precedenti rapporti contrattuali sorti con la gara indetta il 1° dicembre 2017.

A riguardo, occorre precisare che nel corso del 2018 si sono susseguite una serie di circolari Ministeriali che hanno preannunciato il mutamento del sistema di accoglienza, poi sfociato nell'emanazione del decreto legge 4 ottobre 2018 n. 113 (cd. decreto sicurezza) convertito in legge 1 dicembre 2018 n. 132.

In particolare, con Circolare del Ministero dell'Interno prot. n. 9806 del 23 luglio 2018 è stata preannunciata l'elaborazione, in raccordo con l'ANAC, di nuovi capitolati e schemi di bandi-tipo per il servizio di accoglienza da applicare nelle gare d'appalto di competenza delle Prefetture.

Con decreto del Ministro dell'Interno del 20 novembre 2018 è stato quindi approvato il nuovo schema di capitolato per la fornitura di beni e servizi relativi alla cd. prima accoglienza.

Ad un quesito posto dalla Prefettura di Roma, inoltre, il Ministero dell'Interno ha risposto che le procedure di gara in fase di aggiudicazione avrebbero potuto essere sospese in autotutela, ai sensi dell'art. 21 -quater della legge n. 241/1990, per il tempo strettamente necessario alla pubblicazione dei bandi di gara in conformità al nuovo schema di capitolato attuativo della citata Circolare del 23 luglio 2018, con contestuale proroga delle Convenzioni in essere (nota n. 18815 del 29 ottobre 2018).

Anche l'Anac con parere reso con nota prot. n. 4420 del 18 gennaio 2019, ha espresso al Ministero dell'Interno il proprio avviso in merito alle proroghe tecniche degli affidamenti ai sensi dell'art. 106 comma 1 lett. e) del d.lgs. 50/2016, a seguito dell'emanazione del d.m. 20 novembre 2018 recante il nuovo Capitolato d'appalto per la gestione dei centri di accoglienza.

Ciò premesso, in base alle indicazioni contenute nella Relazione Ispettiva, nel caso della Prefettura di Roma non risultava chiaro se le convenzioni in scadenza al 31 dicembre 2018 fossero state prorogate con un provvedimento espresso (in caso contrario si sarebbe verificata una fattispecie di proroga tacita, vietata nel nostro ordinamento).

Considerata la disposizione normativa di cui all'art. 106 del d.lgs. 50/2016 sono stati chiesti chiarimenti anche in merito alle condizioni contrattuali, in particolare se le proroghe fossero avvenute ai medesimi patti e condizioni delle Convenzioni originariamente sottoscritte o a condizioni più favorevoli per la stazione appaltante (purché non sostanziali).

La Prefettura di Roma, nelle controdeduzioni, ha chiarito che tutte le convenzioni in scadenza al 31 dicembre 2018, ivi comprese quelle relative al Lotto 1, sono state prorogate con provvedimenti espressi. Ha prodotto a riguardo le note e le ricevute di avvenuta consegna delle note n. 484868 del 31.12.2018 e n.7197 dell'8.1.2019, per il periodo dal 1° gennaio al 31 marzo 2019 e con nota n. 118407 del 26.3.2019 per il periodo dal 1° al 30 aprile 2019.

La Prefettura ha chiarito, altresì, come le suddette proroghe siano avvenute agli stessi patti e condizioni delle convenzioni.

Infine, la Prefettura ha precisato come alla scadenza del secondo periodo di proroga non abbia ritenuto di effettuare ulteriori proroghe. Ciò in quanto le tre procedure di gara indette ad aprile 2019 erano state aggiudicate in via definitiva, e non essendo stato previsto il termine dilatorio di cui all'art. 32, comma 9, del d.lgs. n.50/2016 (cd. stand still), la Prefettura ha preferito procedere alla stipula dell'accordo quadro nel primo giorno utile, anche in considerazione delle migliori condizioni economiche derivanti dai nuovi capitolati rispetto alle precedenti convenzioni.

Valutazioni

Si ritiene che le controdeduzioni della Prefettura siano idonee a superare i profili di criticità rilevati nella Relazione Ispettiva.



2. Verifiche in corso di esecuzione

La Relazione ispettiva ha descritto i controlli prodromici alla liquidazione dei pagamenti, per gli appalti oggetto di istruttoria, che sono eseguiti sia da una Commissione istituita ad hoc (più volte rinnovata nella sua composizione) che svolge attività ispettiva senza preavviso, sia dal Direttore dell'esecuzione del contratto (DEC).

Più in particolare, con decreto del Prefetto di Roma del 14 gennaio 2014 è stata istituita la Commissione tecnico-economica per il monitoraggio sull'operato degli Enti Gestori degli appalti relativi al servizio di gestione dei Centri per l'immigrazione, composta da dirigenti e funzionari della Prefettura, da personale della Polizia di Stato, dei Vigili del Fuoco, dell'Arma dei Carabinieri (NAS) e della Guardia di Finanza, nonché da assistenti sociali della Città Metropolitana. L'attività ispettiva svolta avviene sulla base di un calendario periodico predisposto dal Presidente e segue una check list, al fine di garantire controlli omogenei.

L'attività di verifica espletata dalla Commissione riguarda le presenze degli ospiti, l'erogazione delle prestazioni materiali (pasti, kit, pocket money, ecc.), lo svolgimento degli ulteriori servizi di competenza degli Enti gestori (es. assistenza sanitaria, orientamento al territorio, mediazione, assistenza legale). Al termine dell'attività ispettiva la Commissione redige un verbale che viene inviato al competente Ufficio Gare e Appalti della Prefettura e viene esaminato dal Direttore dell'esecuzione.

Il Direttore dell'esecuzione, a sua volta, svolge una propria ulteriore attività di verifica sulla rendicontazione inviata dagli Enti gestori a corredo delle fatture, prima di rilasciare la certificazione di regolare esecuzione.

Tuttavia, laddove, nel verbale redatto dalla suddetta Commissione emergano inadempienze o irregolarità, il DEC provvede senz'altro a contestare all'Ente gestore quanto riscontrato dalla Commissione e, in assenza di idonee giustificazioni, il RUP provvede all'emissione di un decreto per l'irrogazione di una penalità.

Le attività di controllo di competenza del DEC si svolgono secondo l'iter indicato in apposito schema di procedimento che, oltre ad essere una vera e propria check list delle verifiche e delle analisi da seguire, per ciascuna azione prevista indica il correttivo che il controllore deve attivare. Ad esempio, se dal controllo si evince che le ore di prestazioni infermieristiche previste dal contratto non sono state eseguite, il DEC quantifica esattamente le ore non prestate e le valorizza in modo da determinare la somma da decurtare dall'importo dovuto all'Ente gestore. Nello specifico, laddove attraverso il suddetto procedimento di verifica e controllo svolto dal DEC si manifestino delle situazioni di non corrispondenza con il capitolato d'appalto:

- è inviata all'Ente gestore una lettera di contestazione (con eventuale richiesta di chiarimenti integrativi, informativi e/o documentali) prefigurando le eventuali decurtazioni che saranno applicate se le giustificazioni o integrazioni non dovessero essere fornite o considerate insufficienti a dimostrare l'esecuzione dell'obbligo contrattuale;
- se, a seguito dei controlli del DEC e delle eventuali integrazioni di cui sopra, il giudizio è favorevole, viene rilasciato il certificato di regolare esecuzione per l'importo corrispondente alla fattura;

- se, invece, le giustificazioni o integrazioni fornite non dovessero essere sufficienti, è rilasciato un certificato di regolare esecuzione per un importo inferiore, decurtato di un importo stimato sulla base dei costi dei servizi o forniture non eseguite.

Infine, per ogni procedimento viene redatto apposito verbale e schema di decreto di liquidazione e/o certificato di regolare esecuzione, che vengono inviati al RUP ai fini dell'emissione del certificato di pagamento.

In base alla Relazione ispettiva, nella Relazione della Prefettura consegnata agli ispettori, il DEC ha segnalato alcune criticità che emergono in sede di controlli sull'esecuzione, che attengono ai tempi di consegna delle rendicontazioni da parte degli Enti gestori. In particolare è stato evidenziato che, benché sia obbligatorio presentare a corredo della fattura la relativa documentazione, i gestori tendono spesso ad emettere fatture omettendo di allegare, in tutto o in parte, la relativa rendicontazione, che viene trasmessa anche a distanza di diversi mesi. La conseguenza che ne discende è che tendono a dilatarsi notevolmente i relativi tempi per i controlli sulla rendicontazione e per la relativa liquidazione dei pagamenti.

Su tale aspetto La Prefettura non ha presentato controdeduzioni. A riguardo si sottolinea l'importanza di una tempestiva trasmissione, da parte dei gestori, dei documenti di rendicontazione, in modo tale da consentire alla stessa Prefettura un altrettanto tempestivo ed efficace controllo preliminare alla liquidazione delle fatture.

La Relazione Ispettiva ha inoltre riscontrato alcuni profili di criticità, in particolare per quanto concerne l'attività di controllo di specifica competenza del DEC, in particolare non risultava chiara la dichiarazione resa dal DEC in sede di accertamento ispettivo, secondo cui «i controlli sull'esecuzione hanno tenuto conto dell'attività ispettiva compiuta dalla Commissione, ovvero laddove in sede di ispezione presso un determinato centro è emersa una generale regolarità sull'esecuzione, con riferimento a quel determinato periodo si è evitata una duplicazione di controllo da parte del DEC».

La Prefettura di Roma, nelle controdeduzioni, ha chiarito a riguardo che su ogni centro di accoglienza i controlli sulla regolare esecuzione sono stati eseguiti sia dal direttore dell'esecuzione che dalla Commissione di Monitoraggio in maniera sistematica, secondo le specifiche disposizioni ministeriali, per tutti i mesi della durata del contratto.

Ha prodotto una relazione illustrativa del Direttore dell'esecuzione, che ha rappresentato come il controllo sulla regolare esecuzione dei contratti relativi alla gestione dei centri di accoglienza sia un'attività particolarmente complessa, sia in ragione del numero e della tipologia dei centri di accoglienza (unità abitative, centri collettivi medi o grandi), oggetto di tre differenti capitolati. Il direttore dell'esecuzione ha dichiarato di aver effettuato i controlli concentrandosi sulla documentazione che non era stata oggetto di controllo sul posto da parte delle Commissioni di Monitoraggio (di cui il Direttore dell'esecuzione è membro) nonché sulla ulteriore documentazione trasmessa mensilmente dai gestori.

In altri termini, laddove dai verbali delle Commissioni risultava l'avvenuto controllo sul posto della documentazione concernente il regolare svolgimento dei servizi previsti dal capitolato (quali ad esempio registro delle presenze ospiti, fogli firma presenze operatori, registro distribuzione effetti



letterecci) il Direttore dell'esecuzione ha evitato di operare successivamente controlli sulla medesima documentazione già visionata dalla Commissione.

Ha rappresentato come le singole ispezioni non abbiano mai sostituito l'attività di controllo del Direttore dell'esecuzione, che a prescindere dall'esito dell'ispezione, ha comunque seguito la propria check list di verifiche su tutti i centri convenzionati. Ha allegato, a titolo esemplificativo, gli esiti del controllo effettuato su uno dei centri di accoglienza, da cui si evince che nonostante la Commissione abbia verificato positivamente la documentazione presente nel centro al momento dell'ispezione, il Direttore dell'esecuzione ha comunque proceduto alla verifica della documentazione presentata a rendiconto, dalla quale sono scaturite contestazioni e successiva decurtazione per servizi parzialmente resi.

Valutazioni

Si ritiene che la Prefettura di Roma abbia chiarito il tenore della dichiarazione del Direttore dell'esecuzione contenuta nella relazione illustrativa acquisita dagli ispettori.

Alla luce delle considerazioni che precedono,

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 16 dicembre 2020

DELIBERA

- l'archiviazione del procedimento di vigilanza, tenuto conto dei chiarimenti forniti dalla Prefettura di Roma nelle controdeduzioni;
- di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera alla Prefettura di Roma ed al Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione;
- di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera agli operatori economici a cui è stata inviata la comunicazione di avvio dell'istruttoria.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 22 dicembre 2020

Per il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente