



DELIBERA n. 156

del 30 marzo 2022

Fascicolo Anac n. 3981/2021

Oggetto: Affidamento dell'organizzazione e gestione del controllo e della vigilanza sanitaria dello stato di salute dei cani, dei gatti e degli altri animali da affezione di proprietà di Roma Capitale compresa la direzione sanitaria dei due canili comunali di Muratella e Ponte Marconi e l'assistenza medico veterinaria ordinaria e quella d'urgenza anche in regime di ricovero. Stazione appaltante Roma Capitale - Dipartimento Tutela Ambientale.

Riferimenti normativi

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, articoli 23, 31, 95, 106.

Parole chiave

Carenza di progettazione negli appalti di servizi

Massima

Appalto pubblico – Servizi- Scelta del contraente - Procedura - Gara – Progettazione – Condizioni. La stazione appaltante, nella progettazione degli appalti di servizi, è tenuta a verificare lo stato dei luoghi di esecuzione e verificare la sussistenza delle autorizzazioni amministrative necessarie al corretto adempimento delle prestazioni contrattuali oggetto del bando di gara.

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

E' pervenuto all'esame dell'Autorità un esposto con il quale sono state segnalate fattispecie di presunto inadempimento in corso di esecuzione da parte della Abivet S.r.l., affidataria del servizio di controllo e vigilanza sanitaria, direzione sanitaria dei due canili comunali di Muratella e Ponte Marconi ed assistenza medico veterinaria ordinaria e d'urgenza, giusto contratto di appalto sottoscritto con Roma Capitale in data 1 dicembre 2020.

Al fine di verificare la sussistenza di eventuali margini per l'avvio dell'attività di vigilanza, l'Ufficio istruttore, con nota prot. n. 73244 dell'8/10/2021, ha richiesto informazioni e documenti al Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale, che ha riscontrato con note acquisite al prot. Anac n. 79017 del 2/11/2021; n. 79553 del 4/11/2021; n. 93504 del 28/12/2021 e n. 94143 del 30/12/2021. Il Dipartimento ha, tra gli altri documenti, depositato anche le risultanze dell'audit effettuato dal Ministero della Salute, Direzione Generale della Sanità Animale e dei Farmaci Veterinari in data 1 ottobre 2021, su richiesta di Roma Capitale, attraverso dei sopralluoghi effettuati presso i canili comunali di Muratella e Ponte Marconi, all'esito del quale ha inviato a Roma Capitale, alla ASL Roma 3 ed alla Regione Lazio la relazione prot. 29521 del 6 dicembre 2021.

A seguito della valutazione degli atti acquisiti sono emersi elementi per l'avvio dell'istruttoria, che è stato comunicato al Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale ed alla Abivet con nota prot. 6122 del 27/1/2022, ai sensi degli artt.13 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018.

La Abivet ha formulato le proprie controdeduzioni con memoria del 7/2/2022, acquisita al prot. Anac n. 9054 dell'8/2/2022, condividendo sostanzialmente il contenuto della comunicazione di avvio dell'istruttoria, precisando alcuni aspetti e depositando ulteriore documentazione.

Il Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale ha formulato le proprie controdeduzioni con nota prot. 11421 del 16/2/2022, acquisita al prot. Anac n. 11523 del 16/2/2022, depositando la nota prot. 19699 del 27 gennaio 2022 della ASL Roma 2 territorialmente competente sul canile di Ponte Marconi, che ha precisato alcuni aspetti della relazione del Ministero della Salute.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

1. Avviso pubblico del 31 luglio 2020 – Gara aggiudicata ad Abivet S.r.l.

Con determina a contrarre rep. QL 1065/2020 del 17 luglio 2020 il Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale- Direzione Promozione Tutela Ambiente e Benessere degli Animali indiceva una gara a procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016, con il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, per l'individuazione di un medico veterinario (in forma singola



o associata) ai fini dell'affidamento dell'organizzazione e della gestione del controllo e della vigilanza medico veterinaria della salute e del benessere dei cani, dei gatti e degli altri animali d'affezione di proprietà di Roma Capitale compresa l'assistenza sanitaria d'urgenza e la direzione sanitaria presso i canili comunali di Muratela e Ponte Marconi.

Nell'avviso pubblico del 31 luglio 2020, l'importo stimato dell'affidamento, della durata di 15 mesi, veniva indicato in € 204.918,033 oltre Iva (CIG 8375747D11).

In data 18 settembre 2020 la procedura veniva aggiudicata alla società Abivet S.r.l. con sede a Roma, che aveva offerto un ribasso del 17% ed in data 1 ottobre 2020 veniva avviato il servizio in via d'urgenza ai sensi dell'art. 32 comma 8 del d.lgs. 50/2016.

In data 1 dicembre 2020 il Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale ed Abivet stipulavano il relativo contratto di appalto, con decorrenza 1 ottobre 2020 e scadenza 31 dicembre 2021, per un corrispettivo contrattuale di € 170.082,00.

L'affidamento è stato prorogato al 31 marzo 2022 agli stessi patti e condizioni del contratto originario (nota del Dipartimento QL 97552 del 17 dicembre 2021 e riscontro della Abivet del 21 dicembre 2021).

2. Avviso pubblico del 3 dicembre 2021. Procedura annullata in autotutela

Con determina a contrarre QL 1774/2021 del 3 dicembre 2021 il Dipartimento di Tutela Ambientale di Roma Capitale, Direzione Promozione Tutela Ambiente e Benessere degli Animali, avviava un'indagine di mercato per soli titoli per l'individuazione di n. 1 Medico Veterinario in forma singola, ovvero costituito in associazione o in società insieme ad altri professionisti medici veterinari per l'assistenza medico veterinaria dei cani, dei gatti ed altri animali d'affezione di proprietà di Roma Capitale ospitati presso i canili comunali di Muratella e Ponte Marconi e l'Oasi felina di Porta Portese.

In data 3 dicembre 2021 veniva pubblicato sul sito istituzionale di Roma Capitale l'Avviso per manifestazione di interesse con il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, indicando un importo complessivo di € 261.019,00 comprensivo della cassa previdenziale di cui € 213.950,00 per imponibile ed € 47.069,00 per Iva al 22% (CIG 90109929D4).

La scadenza del termine per la ricezione delle manifestazioni di interesse veniva fissata al 13 dicembre 2021.

In considerazione dei rilievi formulati dall'Autorità nella comunicazione di avvio dell'istruttoria del 17 gennaio 2022, il Dipartimento Tutela Ambientale, con determinazione QL 1774 del 14 febbraio 2022, ha annullato in autotutela ai sensi dell'art. 21 nonies della legge 241/1990 la determina a contrarre del 3 dicembre 2021, annullando di fatto la nuova procedura.

Diritto

1. Avviso pubblico del 31 luglio 2020 – Gara aggiudicata ad Abivet S.r.l.

1.1 Il Ministero della Salute, nella relazione del 6 dicembre 2021 in atti, ha evidenziato come, in base alla Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio n. 43 del 29 gennaio 2010

(Direttiva per il coordinamento delle funzioni amministrative e sanitarie in materia di animali di affezione e di prevenzione del randagismo) l'assistenza sanitaria dovrebbe essere garantita dal gestore della struttura, che individua a tale scopo un medico veterinario quale responsabile sanitario.

Tuttavia, la scelta dell'amministrazione è stata quella di effettuare due affidamenti diversi, uno relativo alla gestione dei canili ed uno relativo al servizio veterinario.

Infatti con determina a contrarre QL 78343 del 22 dicembre 2017 il Dipartimento Tutela Ambientale ha approvato un progetto di gara avente ad oggetto esclusivamente il servizio di gestione dei canili comunali Muratella e Ponte Marconi e delle attività volte al contenimento del randagismo. A seguito di procedura ad evidenza pubblica, l'appalto è stato affidato alla società Rifugio Agro Aversano S.r.l. con sede in Parete (CE). Il contratto di appalto è stato sottoscritto il 28 maggio 2020, con decorrenza 1 gennaio 2020 e scadenza 31 dicembre 2022, per un importo complessivo di € 5.322.954,23 oltre Iva.

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato evidenziato come, al di là del mero rispetto formale delle statuizioni della Giunta, la scelta della separazione tra il servizio veterinario e quello di gestione sembrava aver creato problematiche in fase di esecuzione del servizio, poiché la segnalazione al veterinario di anomalie e criticità afferenti ai cani ospitati è un onere contrattualmente assunto dal gestore. In base a quanto emerge da una relazione effettuata dal RUP all'Assessora alle Politiche del Verde e Benessere degli Animali in data 28 luglio 2021, i difetti di coordinamento tra il gestore ed il veterinario sarebbero andati a discapito degli animali ospitati. Nelle controdeduzioni del 16 febbraio 2022 il Dipartimento ha prodotto una nota della Asl Roma 2, Dipartimento di Prevenzione, UOC Sanità Animale (prot. n.19699 del 27 gennaio 2022) nella quale si afferma che «*i Dirigenti Veterinari di questa UOC in diverse occasioni si sono trovati a dirimere controversie generatesi per lo più tra il gestore ed il Responsabile Sanitario del Canile, senza comunque riscontrare particolari situazioni critiche riferite allo status sanitario degli animali*».

Quanto sopra sembrerebbe quindi confermare la sussistenza delle problematiche derivanti dalla separazione dei due servizi, veterinario e di gestione dei canili.

1.2 L'avviso del 31 luglio 2020 prevede, quali prestazioni oggetto del contratto di appalto (sottoscritto con la Abivet in data 1 dicembre 2020):

- l'organizzazione e la gestione del controllo e della vigilanza medico veterinaria dello stato di salute e del benessere dei cani, dei gatti e degli altri animali da affezione appartenenti a Roma Capitale;
- l'assunzione della Direzione Sanitaria dei due canili di Muratella e Ponte Marconi, con i servizi ad essa correlati, che comporta il coordinamento di tutti gli aspetti sanitari della struttura, nonché l'assistenza medico veterinaria e di mantenimento fisiologico degli animali;
- gli interventi di assistenza medico-sanitaria ordinaria e quella in via d'urgenza che necessiti anche il ricovero.



E' inoltre previsto che in caso di necessità di cura, per visite ed esami specialistici d'urgenza, il veterinario a sua cura e spese provveda al trasporto degli animali di Roma Capitale dalla struttura di ricovero alla clinica o ospedale privato nella sua disponibilità.

L'oggetto del servizio posto a base di gara prevedeva dunque una serie di prestazioni veterinarie "ordinarie" da svolgersi presso i due canili, mentre per le attività "straordinarie" che comportano cure, esami specialistici o interventi è previsto il trasporto presso la clinica nella disponibilità del veterinario, a sua cura e spese.

In base alle risultanze istruttorie, il canile di Ponte Marconi non è un canile sanitario, bensì un canile rifugio, in cui, per le disposizioni che regolano i canili rifugio, non è presente un ambulatorio veterinario né è consentita la detenzione di farmaci.

Pertanto, il luogo di esecuzione del servizio affidato non consente all'appaltatore di eseguire gran parte delle prestazioni "ordinarie" dedotte in contratto, che implicano necessariamente la presenza di un ambulatorio veterinario e la detenzione di farmaci: ad esempio vaccinazioni, trattamenti terapeutici, endoparassitari e/o profilattici, inserimento dei microchip ecc..

In base alla relazione del Ministero della Salute del 6 dicembre 2021, il canile di Ponte Marconi, essendo un canile rifugio, è sprovvisto dell'autorizzazione sanitaria e dunque non sarebbe stato possibile assumerne la direzione sanitaria.

Nella relazione del Ministero si legge infatti «*il Comune ha affidato la direzione sanitaria con un bando ad ABIVET pur non disponendo il canile di una specifica autorizzazione sanitaria, per tale motivo questa procedura non risulta conforme*».

Il Dipartimento, nelle controdeduzioni del 16 febbraio 2022, ha affermato che la struttura oggetto dei bandi sarebbe individuata come "Canile comunale della Muratella" situato in via della Magliana, oltre alla sezione distaccata denominata "Canile rifugio Ponte Marconi ex Cinodromo" situato in Lungotevere Dante.

Tale affermazione non è confermata dall'oggetto dei bandi relativi al servizio veterinario, che non fanno alcun cenno al canile di Ponte Marconi quale sede distaccata. Inoltre, il documento prodotto dal Dipartimento a sostegno della propria tesi è la Relazione Tecnico Illustrativa del dicembre 2017 relativa al diverso servizio di gestione, custodia cura e mantenimento affidato a Rifugio Agro Aversano, di cui si parlerà in seguito.

L'Avviso di luglio 2020, oggetto dell'istruttoria, è chiaro nel prevedere l'assunzione, da parte dell'aggiudicatario, della funzione di Direttore Sanitario e la presenza del veterinario in funzione di responsabile sanitario «*presso i due canili comunali*» ovvero Muratella e Ponte Marconi.

Dunque, il fatto che il canile di Ponte Marconi sia o meno una sezione distaccata di quello della Muratella non assume rilevanza decisiva, in quanto i bandi sono chiari nell'indicare che il luogo di esecuzione del servizio veterinario siano entrambi i canili, indicando tra le prestazioni dedotte in contratto l'assunzione, per entrambi i canili, della Direzione Sanitaria.

Il Dipartimento Tutela Ambientale ha evidenziato che attualmente esiste un unico atto autorizzativo sanitario rilasciato nel 2003 che riguarda «*il complesso nel suo insieme*» quando invece in base alla Deliberazione di Giunta Regionale del Lazio n. 43 del 29 ottobre 2010 sono previste due autorizzazioni sanitarie distinte, una per il canile sanitario ed una per il canile rifugio.

Non è chiaro se l'autorizzazione unica del 2003 si riferisca al Canile della Muratella, nel quale (in base all'Avviso di dicembre 2021 ed alla relazione del Ministero della Salute) non vi è una separazione tra canile rifugio e canile sanitario e vi è un'unica autorizzazione sanitaria. Tant'è che nell'Avviso di dicembre 2021 viene previsto l'onere a carico dell'appaltatore di predisporre due Direzioni Sanitarie " *con i tempi e le modalità che saranno rese disponibili dall'Amministrazione Comunale in considerazione delle varie criticità presenti nei due canili*". Viene inoltre specificato che l'ottenimento dell'autorizzazione sanitaria relativa al canile rifugio di Muratella sarà a carico dell'affidatario del servizio e la Direzione fornirà tutta la documentazione relativa alla proprietà da presentare alla Asl.

Dal canto suo la Asl Roma 2 nella nota del 27 gennaio 2022 afferma che «*il Canile Comunale Ponte Marconi ex Cinodromo è stato autorizzato dal Comune di Roma con atto n. 43 del 23/12/2015*». Stante l'assenza di una specifica produzione documentale da parte del Dipartimento, all'esito dell'istruttoria non è stato possibile chiarire il tema delle autorizzazioni sanitarie dei due canili, che risulta problematico e comunque non conforme alle disposizioni della Giunta Regionale.

In ogni caso, ciò che rileva ai fini istruttori è il fatto che i documenti di gara prevedono prestazioni che in concreto, dato lo stato di fatto dei luoghi, non potevano essere eseguite.

In assenza di ambulatorio veterinario, nel canile rifugio non è stato possibile eseguire le prestazioni dedotte in contratto, ad esempio effettuare visite agli animali ospitati, inserire microchip o somministrare farmaci.

A proposito dei farmaci, la ASL Roma 2, nella nota sopra richiamata conferma che «*la scorta di farmaci nel canile rifugio -fattispecie in cui rientra il Canile Comunale Ponte Marconi- non è resa obbligatoria da alcuna disposizione e comunque non risulta pervenuta a questa UOC alcuna richiesta in tal senso da parte dell'Amministrazione di Roma Capitale, proprietaria della struttura*». Ne consegue che per eseguire il servizio, la Abivet non abbia potuto operare in loco, dovendo trasportare a propria cura e spese gli animali bisognosi di cura presso la propria clinica veterinaria, trasformando ciò che nel contratto era previsto per gli interventi urgenti, nella modalità ordinaria di esecuzione del servizio veterinario.

Né è stato possibile assumere la Direzione sanitaria, anch'essa prestazione oggetto del bando e del contratto di appalto, sulla base della quale è stato calcolato il corrispettivo contrattuale.

La Abivet, nelle controdeduzioni del 7 febbraio 2022, ha confermato tali circostanze, evidenziando di aver dovuto eseguire una serie di prestazioni non previste nel contratto al fine di tutelare il benessere degli animali, quali analisi esterne, spese di acquisto e trasporto farmaci, trasporto degli animali bisognosi di terapie assistite e/o di procedure chirurgiche nella propria clinica veterinaria in via Gennargentu (situata a circa 14,5 km dal canile di Ponte Marconi).

La Abivet ha precisato di non aver avuto contezza della situazione relativa alle autorizzazioni sanitarie in sede di sopralluogo in fase di gara, in quanto non sarebbero stati presenti funzionari del Dipartimento e non sarebbe stata esibita alcuna documentazione.

Al riguardo è appena il caso di osservare come la Abivet, quale operatore economico specializzato/qualificato e con grande esperienza, in sede di sopralluogo - nel rispetto del canone di correttezza e buona fede - avrebbe potuto e dovuto constatare la situazione generale e sanitaria dei due canili, riportando le proprie eventuali osservazioni alla S.A. che avrebbe, sempre



in tale sede, potuto riconsiderare le proprie scelte con la possibilità conseguente di assumere eventuali iniziative correttive ed in via di autotutela.

La Abivet ha comunque prodotto la relazione tecnica presentata al Dipartimento datata 3 ottobre 2020 (tre giorni dopo l'avvio del servizio) nella quale evidenziava diffusamente le gravi problematiche strutturali dei due canili, in particolare l'assenza dell'ambulatorio a Ponte Marconi e la fatiscenza di quello della Muratella. Relativamente al canile della Muratella, per ciò che concerne la parte veterinaria Abivet sottolinea *«l'inadeguatezza delle strutture sanitarie, con la totale assenza di apparecchiature e materiali necessari per lo svolgimento di una soddisfacente attività professionale. Il rifugio ha a disposizione un locale che nulla ha di sanitario, in cui la presenza di deiezioni di uccelli che entrano dalle finestre rotte, garantisce un pericolo di infezioni continuo»*.

Anche relativamente ai farmaci la situazione a Muratella sarebbe stata critica in quanto *«in assenza di un armadietto farmaceutico, per via della non chiara situazione autorizzativa, il veterinario è e sarà costretto a portare i farmaci di volta in volta, situazione poco compatibile con una buona gestione del farmaco veterinario e passibile di complicazioni di approvvigionamento»*. L'amministrazione comunale dal canto suo non si sarebbe attivata per risolvere la problematica, chiedendo alla Abivet di fare quanto possibile con quanto a disposizione.

Abivet ha inoltre rappresentato le pessime condizioni strutturali, manutentive ed igieniche dei due canili, che avrebbero ricadute sulla salute degli animali e dunque sull'espletamento del servizio veterinario.

Relativamente all'assunzione della Direzione Sanitaria, Abivet ha dichiarato di aver richiesto di poter assumere la Direzione Sanitaria, ma il Dipartimento non avrebbe formalizzato alcun riscontro all'istanza avanzata dall'Operatore economico.

La Abivet ha quindi rappresentato di aver intrapreso un'azione di risarcimento danni nei confronti di Roma Capitale, che al momento della conclusione dell'istruttoria si trovava in fase di conciliazione obbligatoria.

Infine, Abivet ha dichiarato di aver emesso, per le prestazioni dedotte in contratto, fatture per un importo complessivo € 84.377,41, che alla data del 7 febbraio 2022 sarebbero rimaste insolute.

Alla luce di quanto acquisito nel corso dell'istruttoria, si può affermare che vi sia stata una rilevante carenza nella predisposizione della progettazione a base di gara, nel mancato adeguato rispetto delle indicazioni di cui all'art. 23 del d.lgs. 50/2016.

Infatti, il Dipartimento ha posto a base di gara un servizio che, visto lo stato dei luoghi e la situazione delle autorizzazioni sanitarie, non poteva essere eseguito nei termini e con le modalità descritte negli atti di gara, con conseguenze sul corretto calcolo degli importi per l'acquisizione del servizio stesso e dunque, sulla stima del corrispettivo contrattuale.

Anche la scelta del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso non risulta coerente con la tipologia di servizio oggetto di affidamento, in quanto, trattandosi di servizio avente natura intellettuale, la norma imperativa di cui all'art. 95, comma 3 del d.lgs. 50/2016, non ammette l'adozione del criterio del prezzo più basso, imponendo l'adozione del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.

1.3 Per quanto riguarda le presunte inadempienze in fase esecutiva da parte della Abivet prospettate nell'esposto, si è già evidenziato come la parziale difformità del servizio reso appaia essenzialmente riconducibile alle carenze della progettazione che si sono riverberate nel bando di gara.

Il RUP ha comunque prodotto le attestazioni di regolare esecuzione ai sensi dell'art. 102 del d.lgs. 50/2016, corredate dalla relativa documentazione, nelle quali non ha evidenziato apprezzabili criticità nell'esecuzione del contratto.

A riguardo si osserva che l'art. 11 del Contratto di appalto del 1 dicembre 2020 prevede l'effettuazione anche di controlli di tipo qualitativo, che tuttavia non emergono dagli attestati forniti.

Inoltre, il RUP ha dichiarato, evidenziandone i motivi nella nota di riscontro, di aver svolto la propria attività in smart work, dunque concretamente è difficile ipotizzare che attraverso un'attività da remoto possano essere svolti i controlli qualitativi su tale tipologia di servizio e le altre forme di controllo previste nel contratto di appalto.

Sulla base dei dati acquisiti in corso di istruttoria in merito all'esecuzione del contratto in parziale difformità a quanto contrattualmente previsto, è possibile quindi affermare come a ciò si sia accompagnata un'attività di controllo e direzione da parte del RUP, che risulta carente e non in linea con quanto stabilito all'art. 31 del D.lgs. 50/2016, e con le indicazioni di cui alle Linee guida Anac n. 3, recanti «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni», nonché con il Regolamento emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con Decreto n. 49 del 7 marzo 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 maggio 2018.

Si prende comunque atto del fatto che per l'affidamento relativo al 2022 l'incarico di RUP è stato affidato ad altro funzionario, così come assicurato dall'Amministrazione Comunale nella nota di riscontro acquisita.

Sotto altro profilo, l'inefficace attività di controllo e di direzione dell'esecuzione da parte del RUP si è tradotta nella mancata valutazione dell'entità della variazione dell'esecuzione delle prestazioni ai fini della possibile disposizione di varianti in corso d'opera ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016.

2. Avviso del 10 dicembre 2021 annullato in autotutela

Per quanto riguarda l'Avviso per manifestazione di interesse del 10 dicembre 2021, nella comunicazione di avvio dell'istruttoria era stata rilevata una scarsa chiarezza in ordine al tipo di procedura che Roma Capitale intendesse effettuare per l'anno 2022.

Infatti, nella determina a contrarre del 3 dicembre 2021 si faceva riferimento alle consultazioni preliminari di mercato di cui all'art. 66 del d.lgs. 50/2016, alla procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. 50/2016, mentre per l'affidamento era stato richiamato l'art. 7 del d.lgs. 165/2001 che disciplina il conferimento di incarichi professionali esterni all'amministrazione.



Nell'Avviso invece si richiamava l'art. 36 del d.lgs. 50/2016, che disciplina le procedure di affidamento dei contratti al disotto della soglia di rilevanza comunitaria, indicando il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso.

Nella citata determina a contrarre si afferma testualmente che «*la scelta del procedimento di procedura negoziata senza bando di gara è dovuto al fatto che il contratto in essere scade al 31.12.2021 e non si ha tempo necessario per formalizzare gli atti con pubblicazione di bando di gara, la cui tempistica è dilatata rispetto alle esigenze, ed in ogni caso ciò non pregiudica i principi di trasparenza, concorrenza e rotazione*».

Tale affermazione evidenziava una carenza di programmazione e di pianificazione della procedura di gara.

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria era stato evidenziato inoltre come il criterio di aggiudicazione previsto sia nell'Avviso di luglio 2020 che in quello di dicembre 2022, ossia quello del prezzo più basso, non fosse coerente con la tipologia di servizio oggetto di affidamento.

Nella determina a contrarre di luglio 2020 l'adozione di tale criterio non è motivato, mentre in quella di dicembre 2021 è giustificato mediante un mero rinvio all'art. 95 comma 4 del d.lgs. 50/2016, che non risulta applicabile al caso di specie.

Il servizio veterinario è infatti un servizio di natura tecnica ed intellettuale, che richiede un patrimonio di cognizioni specialistiche per la risoluzione di problematiche non standardizzate.

Per tale tipologia di servizio, avente natura intellettuale, la norma imperativa di cui all'art. 95, comma 3 del d.lgs. 50/2016, non ammette l'adozione del criterio del prezzo più basso, imponendo l'adozione del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo.

Come già evidenziato, in considerazione dei suddetti rilievi formulati dall'Anac, il Dipartimento Tutela Ambientale con determinazione del 14 febbraio 2022 ha annullato in autotutela ai sensi dell'art. 21 nonies della legge 241/1990 la determina a contrarre QL/281/2021 del 3 dicembre 2021. Ha altresì prorogato fino al 31 marzo 2022 l'affidamento del servizio alla Abivet.

Al riguardo non può che prendersi atto della volontà manifestata dalla Stazione appaltante di conformarsi alle indicazioni dell'Autorità, con l'auspicio che il nuovo bando di gara sia conforme alla normativa di riferimento e che la relativa procedura possa concludersi in tempi brevi, evitando il ricorso ad ulteriori proroghe

3. Gravi criticità e carenze strutturali e manutentive dei canili di Muratella e Ponte Marconi, luogo di esecuzione del servizio appaltato

Si ritiene opportuno rappresentare in questa sede anche le gravi criticità strutturali e manutentive dei luoghi in cui si svolgono i servizi veterinari appaltati, così come emerse nel corso dell'istruttoria, sia con riferimento al canile di Ponte Marconi che a quello della Muratella.

Tali problematiche incidenti in qualche misura anche sull'esecuzione del servizio de quo, non sembrano essere state prese in adeguata considerazione al momento della progettazione della gara.

Anche sotto tale profilo risultano rilevanti le conclusioni del Ministero della Salute a seguito del sopralluogo nelle due strutture, di cui alla relazione prot. 29521 del 6 dicembre 2021.

Nella relazione infatti sono rappresentate gravi e diffuse criticità afferenti i due canili di proprietà di Roma Capitale (che per molti aspetti vengono descritte anche nella relazione della Abivet al Dipartimento del 3 ottobre 2020).

3.1. Per quanto riguarda il canile di Ponte Marconi, il Ministero della Salute ha evidenziato un grave problema strutturale per cui il canile «*non risulta in linea con il Decreto Legislativo 81/2008 in materia della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Infatti gli impianti, in particolare quello elettrico risultano fatiscenti e vetusti e ciò comporta un rischio per la tutela degli operatori e degli animali ammessi*».

A riguardo si evidenzia che il contratto di appalto sottoscritto con la Abivet in data 1 dicembre 2020 richiama espressamente, quale fonte disciplinante il servizio appaltato, il Decreto Legislativo n. 81/2008. Tra l'altro, il canile di Ponte Marconi è anche il luogo in cui viene eseguito il servizio di gestione affidato al Rifugio Agro Aversano e dunque le medesime criticità sono parimenti riferibili anche a tale affidamento, sebbene non sia oggetto della presente istruttoria.

Nelle controdeduzioni il Dipartimento ha affermato di aver avviato un'indagine tecnica per rilevare le carenze di tipo strutturale relative al canile di Ponte Marconi finalizzata alla progettazione di interventi necessari per la riqualificazione degli ambienti.

Si prende atto di quanto dichiarato dal Dipartimento, che tuttavia non ha fornito alcuna documentazione a riprova di tale attivazione.

3.2 La relazione del Ministero della Salute rileva una serie di rilevanti criticità relative ai canili di Muratella e Ponte Marconi, strutture di proprietà di Roma Capitale, che non sarebbero conformi alle norme edilizie, sanitarie e di sicurezza, in pessimo stato manutentivo. Vi sarebbe inoltre un problema di sovraffollamento che, unitamente alla scarsa igiene dei luoghi, comprometterebbe gravemente la salute ed il benessere degli animali ospitati.

Tali strutture necessiterebbero pertanto di una radicale ristrutturazione, ammodernamento e adeguamento alle norme.

Le problematiche in questione sarebbero note a Roma Capitale quantomeno sin dal 2016, quando il Ministero della Salute aveva presentato all'amministrazione capitolina le risultanze di una precedente attività di audit.

Considerato che il Dipartimento Tutela Ambientale è responsabile delle attività di tutela del benessere degli animali d'affezione e dell'applicazione della relativa normativa statale e regionale, diffusamente ed analiticamente riportata nelle determine a contrarre quale presupposto degli affidamenti degli appalti di servizi di cui si tratta, nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato chiesto di fornire elementi in merito alle iniziative già assunte o che si vogliono intraprendere da parte di Roma Capitale, al fine di superare le criticità esistenti, con evidenziazione dei conseguenti adempimenti relativi alla programmazione degli appalti di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 50/2016.

Il Dipartimento, nelle controdeduzioni, ha dichiarato di aver cercato, negli anni, di risolvere le varie criticità relative alle strutture che ospitano i canili tramite i fondi stanziati in bilancio. Gli interventi vengono assicurati dai fondi delle varie gare di manutenzione ordinaria, tramite appalti che hanno ad oggetto oltre ai canili municipali anche la manutenzione degli uffici e le sedi zionali del



Dipartimento. Nel 2020 è stato aggiudicato un appalto che riguarda esclusivamente i lavori di manutenzione ordinaria delle strutture dei due canili per un importo di € 197.496578 Iva compresa che prevedeva l'impermeabilizzazione di due anelli del canile di Muratella.

Per gli anni 2022/2023 sarebbe inoltre stato aggiudicato un nuovo accordo quadro per un importo di € 1.195.600,00 Iva inclusa per cui sarebbe in corso la verifica dei requisiti degli aggiudicatari dei due lotti, con il quale sarebbero risolte le problematiche relative agli adeguamenti normativi necessari anche per la tutela dei lavoratori.

Inoltre il Piano di investimenti 2022/2024 prevede lo stanziamento di € 79.000,00 per la fornitura di dispositivi medico-veterinari e lo stanziamento di € 150.000,00 per i livelli minimi di progettazione per la riqualificazione e ampliamento del canile e la realizzazione dell'ospedale veterinario.

Pur non essendo stato possibile identificare, con i dati forniti dal Dipartimento, l'aggiudicazione dell'accordo quadro per la manutenzione ordinaria dei due canili, si prende atto dell'interesse dichiarato dell'amministrazione a riqualificare e rinnovare le strutture esistenti.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, con riferimento all'affidamento, da parte del Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale, dell'organizzazione e gestione del controllo e della vigilanza sanitaria dello stato di salute dei cani, dei gatti e degli altri animali da affezione di proprietà di Roma Capitale compresa la direzione sanitaria dei due canili comunali di Muratella e Ponte Marconi e l'assistenza medico veterinaria ordinaria e quella d'urgenza anche in regime di ricovero, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 30 marzo 2022

DELIBERA

- si rileva la presenza di specifiche carenze/approssimazioni nella predisposizione nella progettazione a base di gara, nel mancato adeguato rispetto dell'art. 23 del d.lgs. 50/2016, che non ha tenuto conto dello stato dei luoghi di esecuzione del servizio e delle autorizzazioni necessarie per lo svolgimento dello stesso; ciò ha comportato un significativo discostamento tra le prestazioni oggetto del contratto di appalto e il relativo corrispettivo stimato, e le prestazioni concretamente eseguibili dall'appaltatore. Anche la scelta del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso non è risultata coerente con la tipologia di servizio oggetto di affidamento, trattandosi di servizio avente natura intellettuale (art. 95, comma 3 del d.lgs. 50/2016), per cui è richiesto il criterio del miglior rapporto qualità/prezzo;
- si rilevano apprezzabili carenze nei controlli effettuati dalla stazione appaltante sull'esecuzione del contratto, nella mancata osservanza di quanto specificatamente previsto all'art. 31 del d.lgs. 50/2016 e delle altre norme correlate innanzi citate, ed una mancata valutazione dell'entità della variazione dell'esecuzione delle prestazioni ai fini della possibile disposizione di varianti in corso d'opera ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016;
- si rileva la violazione del canone di correttezza e buona fede da parte dell'operatore economico che, anche in relazione alla sua specializzazione ed esperienza in sede di sopralluogo,

avrebbe potuto e dovuto constatare la situazione generale e sanitaria dei due canili, riportando le proprie eventuali osservazioni alla S.A.;

- si rammenta la necessità che la proroga tecnica assentita nelle more del nuovo affidamento non ecceda i termini di legge;

- si dispone pertanto il monitoraggio degli appalti di lavori, servizi e forniture appaltati dal Dipartimento Tutela Ambientale di Roma Capitale finalizzati a rimuovere le criticità emerse in corso di istruttoria;

- si dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera al Dipartimento Tutela Ambientale, al Segretario Generale ed all'Assessora all'Ambiente di Roma Capitale, nonché alla Società Abivet S.r.l., disponendo altresì, l'invio della presente delibera anche al Ministero della Salute Direzione Generale della Sanità Animale e dei Farmaci Veterinari ed alla Regione Lazio Direzione Regionale Salute ed Integrazione Sociosanitaria ed alle ASL Roma 2 e Roma 3, per le eventuali valutazioni di competenza.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 5 aprile 2022

Per Il Segretario Maria Esposito

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente