



All'INRCA – IRCCS
c.a. del Direttore Generale
[... OMISSIS ...]

e
c.a. del Dirigente Responsabile dell'U.O.
Attività tecniche/Nuove opere/Patrimonio
[... OMISSIS ...]

PEC: [... OMISSIS ...]

Fasc. Anac n. 4351/2021

Oggetto

"Procedura aperta per l'affidamento dei Lavori per la realizzazione di una Residenza Sanitaria nel Comune di Appignano (Mc)" - CIG [... OMISSIS ...]. Importo complessivo dell'appalto euro € 6.114.947,29. Nota di definizione ex art. 21 del Regolamento di vigilanza.

Con riferimento alla procedura in oggetto è stata acquisita al prot. n. 75440 del 18.10.2021 una segnalazione, con la quale - nel dare atto dell'intervenuta aggiudicazione dei lavori in favore dell'RTI [... OMISSIS ...]- [... OMISSIS ...]- [... OMISSIS ...], cui è conseguita in data 17.12.2018 la firma del contratto tra codesta IRCCS INRCA e l'RTI aggiudicatario - si dà evidenza che "con determina n. 5/GESLA del 19/02/2019 è stata autorizzata da parte del RUP, [... OMISSIS ...], la liquidazione dell'anticipazione del 20% del prezzo del contratto pari a euro 811.223,69 oltre IVA (10%) per complessivi euro 892.346,06" e che "La mandataria dell'RTI, [... OMISSIS ...], presentava a garanzia dell'erogazione dell'anticipazione del 20% del prezzo del contratto, la polizza fideiussorian. EU1755366300IT della società Česká Pojistovna A.S., con inizio garanzia il 05/03/2019 e validità un anno". Nella medesima segnalazione, l'esponente segnala, tra l'altro, di avere provveduto "a una verifica di legittimità sul sito dell'IVASS, l'Istituto per la vigilanza delle assicurazioni, della polizza fideiussoria n. EU1755366300IT emessa dalla società Ceska Pojistovna A.S." presentata dalla predetta ATI, dando evidenza di avere riscontrato "nella sezione del sito relativa alle comunicazioni di contraffazione - raggiungibile all'indirizzo https://www.ivass.it/consumatori/proteggi/ELENCO_AVVISI_CASI_DI_CONTRAFFAZIONE.pdfla presenza alla pagina 2/7 del documento di un avviso riguardante proprio la società assicurativa CESKÁ POJISTOVNA A.S datato 18 luglio 2017", con la precisazione che "Nel comunicato stampa dell'Istituto di vigilanza delle assicurazioni - IVASS del 18/7/2017 la società assicurativa segnalava la commercializzazione di polizze fideiussorie contraffatte. Essa, infatti, informava che a far data del 12 luglio 2017 non ha più sottoscritto polizze fideiussorie".

UFFICIO UVLA

T +39 06 367231

W www.anticorruzione.it

Via Marco Minghetti, 10

00186 - Roma

In esito alla richiesta informativa inoltrata con nota prot. n. 79610 del 04.11.2021, risulta pervenuto il riscontro di codesta Stazione appaltante acquisito al prot. n. 87002 del 03.12.2021, con il quale risulta evidenziata la ricostruzione delle vicende intercorse a partire dalla dichiarazione di fallimento dell'impresa [... OMISSIS ...], mandataria dell'ATI aggiudicataria, dandosi evidenza, tra l'altro, di avere adottato - a seguito della verifica, con esito negativo, della possibilità di subentro delle mandanti ai sensi dell'art. 48, comma 17 del d.lgs. 50/2016 - *"la determina n. 23/GESLA del 21 dicembre 2020 portante il recesso ex lege dal contratto di appalto e la revoca della determina n. 5/GESLA del 19 febbraio 2019 che aveva autorizzato, ai sensi dell'art. 35, comma 18 del D.Lgs. n. 50/16, l'anticipazione del 20% sull'importo lavori e regolarmente liquidata"*. Nel medesimo contesto risulta evidenziato che *"Nel frattempo, in data 13 novembre 2020, cautelativamente INRCA provvedeva a depositare nei termini di legge domanda di insinuazione al passivo fallimentare ex art. 93 L.F. (Allegato 08) relativamente all'anticipazione di cui all'art. 35, comma 18, del d.lgs. n. 50/16, per quanto di competenza della Procedura; domanda condizionata al mancato pagamento da parte degli altri condebitori; il Curatore proponeva l'ammissione per Euro 616.700,36 (quota di competenza società fallita), Categoria Chirografar"* e che *"In data 21 gennaio 2021 INRCA inviava a mezzo Pec (note Prot. nn. 2336 e 2339) alle mandanti [... OMISSIS ...] e [... OMISSIS ...] formale invito alla restituzione, entro il 15 febbraio 2021, di quanto a suo tempo ricevuto a titolo di anticipazione del prezzo contrattuale e decurtato della quota di competenza trattenuta al momento dell'emissione del Certificato di pagamento relativo al SAL n. 1".* In assenza di riscontri da parte delle mandanti è stato evidenziato che *"... la stazione appaltante, con nota del 25 febbraio 2021, attivava la Polizza di Assicurazione n. EU1755366300IT, ex art. 35 D.Lgs. 50/16, rilasciata a suo tempo dalla società Ceska Pojistovna A.S. con sede in Spalena 75/16 - 110 00 PSC 113 04 Praha 1"*.

E' stato evidenziato ulteriormente che *"Con nota prot. 18231 del 5 maggiola società Ceska Pojistovna A.S. comunicava di non aver mai emesso la polizza fideiussoria di cui si chiedeva l'escussione e che dunque la garanzia era da considerarsi inesistente"* e che *"All'esito negativo della richiesta di escussione, INRCA in data18 maggio 2021 intimava alle due mandanti la restituzione dell'anticipazione"*, dando atto ulteriormente che *"in data 27 agosto 2021 INRCA ha presentato denuncia contro ignoti avanti la Procura della Repubblica di Torino con riferimento agli eventi connessi al rilascio della fideiussione"* e che *"in data 21 settembre 2021 INRCA notificava alle due mandanti Atto di Citazione avanti il Tribunale Civile di Ancona,"*.

Relativamente ai controlli eseguiti sulla polizza fideiussoria per l'anticipazione, codesta Stazione appaltante ha fatto presente che *"sono stati effettuati i controlli previsti dal Comunicato del Presidente dell'ANAC del 1 luglio 2015 e dalle sue successive integrazioni del 21 ottobre 2015 e del 17 novembre 2015 i quali tuttavia si limitano alla verifica della astratta idoneità del soggetto indicato quale emittente della polizza all'emissione delle garanzie"* e che *"Tali controlli sono stati posti in essere a fini tuzioristici e ad abundantiam in quanto il documento richiamato li prescrive in merito alle garanzie prestate nell'ambito della previgente disciplina (D.lgs. 163/2006)",* con l'ulteriore evidenziazione che *"solo in data 28 maggio 2020 il comunicato congiunto di IVASS, Banca d'Italia, ANAC e AGCM, denominato "Garanzie finanziarie: suggerimenti per le pubbliche amministrazioni e altri beneficiari" ha espresso delle indicazioni, peraltro non vincolanti, su comportamenti da tenere per verificare l'eventuale contraffazione dei documenti portanti le polizze assicurative e/o fideiussorie"* e che *"...esso elenca infatti suggerimenti e raccomandazioni, tra i quali la consultazione degli avvisi periodicamente pubblicati da IVASS sui casi di contraffazione accertati"*. Sul punto codesta Stazione appaltante ha ritenuto ulteriormente di precisare che *"detto documento: - è successivo rispetto al tempo di ricezione e di valutazione della polizza fideiussoria poi risultata contraffatta; - contiene indicazioni non vincolanti così come lo stesso si premura di specificare"* e che *".....al ricevimento della polizza per l'anticipazione sono stati effettuati i controlli"*

attingendo all'Elenco delle Società autorizzate al rilascio delle polizze fideiussorie e che in tale elenco era presente la società ČESKÁ POJIŠŤOVNA A.S., con sede in Spalena 75/16 - 110 00 PSC 113 04 Praha 1, risultata appartenere al gruppo GENERALI, con l'ulteriore precisazione, tra l'altro, di non poter ".....sospettare della falsità della polizza ricevuta in considerazione dell'ottima reputazione di cui la società garantita godeva presso le Pubbliche Amministrazioni e sull'affidabilità dimostrata dalla stessa". Con riferimento alle segnalazioni utili per l'aggiornamento del casellario informatico di ANAC, codesta Stazione appaltante ha fatto presente "..... che in ragione dell'intervenuto fallimento del mandatario [... OMISSIS ...] e del formale diniego opposto dalle mandanti alla presa in carico dell'appalto, INRCA recedeva dal contratto ricorrendo le condizioni previste dal D.lgs. 50/2016 all'art.48 comma 17 che disciplinano una causa di scioglimento ex lege del contratto" e che "Sciolto il contratto, INRCA ha operato lo scorrimento della graduatoria, ai sensi dell'art. 110 d.lgs. n.50/16 (Procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto e misure straordinarie di gestione).....", con la precisazione che "Trattandosi di un adempimento imposto dalla legge non ne è stata data comunicazione ad ANAC".

Ciò posto, con riferimento all'operato di codesto Ente merita osservare preliminarmente, in riferimento all'anticipazione concessa pari al 20% sul valore del contratto di appalto, che, ai sensi dell'art. 35 comma 18 del d.lgs. 50/2016, ".....L'erogazione dell'anticipazione, consentita anche nel caso di consegna in via d'urgenza, ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del presente codice, è subordinata alla costituzione di garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa di importo pari all'anticipazione maggiorato del tasso di interesse legale applicato al periodo necessario al recupero dell'anticipazione stessa secondo il cronoprogramma della prestazione. La predetta garanzia è rilasciata da imprese bancarie autorizzate ai sensi del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o assicurative autorizzate alla copertura dei rischi ai quali si riferisce l'assicurazione e che rispondano ai requisiti di solvibilità previsti dalle leggi che ne disciplinano la rispettiva attività.....Il beneficiario decade dall'anticipazione, con obbligo di restituzione, se l'esecuzione della prestazione non procede, per ritardi a lui imputabili, secondo i tempi contrattuali. Sulle somme restituite sono dovuti gli interessi legali con decorrenza dalla data di erogazione della anticipazione".

In riferimento alle verifiche da condurre con riguardo alla validità di tale garanzia fideiussoria ai fini della concessione per l'anticipazione, rivelatasi non veritiera, si richiama, per il caso di specie, il Comunicato del Presidente del 21 ottobre 2015, con il quale, ad integrazione del precedente Comunicato del Presidente del 1° luglio 2015 recante "Indicazioni alle stazioni appaltanti e agli operatori economici in ordine agli intermediari autorizzati a rilasciare le garanzie a corredo dell'offerta previste dall'art. 75 e le garanzie definitive di cui all'art. 113 del d.lgs. 163/06 costituite sotto forma di fideiussioni", è stato precisato che ".....accertata anche la diffusione del fenomeno del rilascio di polizze fideiussorie da parte di imprese di assicurazioni non autorizzate, si invitano le stazioni appaltanti e gli operatori economici a consultare gli Elenchi delle imprese italiane ed estere ammesse ad operare in Italia (in cui sono riportati anche i rami autorizzati), il Registro unico degli intermediari assicurativi e l'Elenco degli intermediari dell'Unione Europea e gli avvisi relativi a "Casi di contraffazione o società non autorizzate", accessibili sul sito internet dell'IVASS nella pagina denominata "per il consumatore".

Orbene, nel caso in esame, l'attuazione di tale ultima indicazione, destinata a valere anche per la polizza fideiussoria in esame, avrebbe consentito di rilevare, all'interno del sito dell'IVASS, nella parte relativa a "ELENCO AVVISI CASI DI CONTRAFFAZIONE", il riferimento a contraffazioni riferibili a polizze fideiussorie intestate alla società ČESKÁ POJIŠŤOVNA A.S., corrispondenti al Comunicato Stampa del 18.07.2017. In tale Comunicato, già noto alla data della presentazione della polizza in questione, si legge che "L'IVASS rende noto che sono state riscontrate polizze fideiussorie contraffatte intestate a ČESKÁ POJIŠŤOVNA A.S....." e che "Il 12 luglio 2017 l'impresa ha fatto presente di non sottoscrivere polizze fideiussorie",

precisando ulteriormente che *"le polizze fideiussorie contraffatte riporterebbero l'indicazione di un sito internet (www.ceskapojistovna.co), due recapiti telefonici (+420 777 084 274, +420 777 084 247) e un indirizzo e-mail (info@ceskapojistovna.co) non riconducibili all'impresa."*

I riferimenti del sito internet e dell'indirizzo e-mail, riferiti come non veritieri in quanto non riconducibili effettivamente alla società indicata come fideiussore, coincidono con quanto riportato nella polizza presentata dall'RTI appaltatore del 05.03.2019 nell'appalto in oggetto, che è risultata oggetto di contraffazione, come confermato dalla stessa Compagnia assicurativa.

Alla luce di tali circostanze si confermerebbe, pertanto, che già la consultazione del predetto sito IVASS, in attuazione delle indicazioni fornite dall'Autorità nel predetto Comunicato, avrebbe consentito a codesta Stazione appaltante di rilevare la mancanza di veridicità della predetta polizza fideiussoria o quanto meno di far emergere fondati sospetti in merito alla bontà del documento, che avrebbero dovuto indurre codesta Stazione appaltante ad attivare ogni opportuno riscontro in merito alla veridicità del documento.

Non rilevanti appaiono le considerazioni di codesto Ente in ordine alla sopravvenienza dell'ulteriore documento congiunto di IVASS, Banca d'Italia, ANAC e AGCM del 28.05.2020, laddove si sostiene che solo tale documento *".....ha espresso delle indicazioni, peraltro non vincolanti, su comportamenti da tenere per verificare l'eventuale contraffazione dei documenti portanti le polizze assicurative e/o fideiussorie"*, tenuto conto delle indicazioni già fornite, all'epoca, dall'Autorità nell'ambito delle garanzie da prestare nelle procedure di appalto a corredo dell'offerta e in riferimento alle garanzie definitive, suscettibili di estensione alla polizza in esame. A ciò si aggiunga che altrettanto irrilevante appare l'ulteriore circostanza dedotta da codesta Stazione appaltante, secondo cui il predetto Comunicato del 21.10.2015 si riferirebbe alle procedure di cui al previgente codice dei contratti. Trattasi di indicazioni che avrebbero dovuto indurre codesta Stazione appaltante, nell'osservanza dei doveri di diligenza, prudenza, perizia, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare, ad effettuare i dovuti accertamenti in ordine alla veridicità del documento, al fine di assicurare l'operatività della garanzia, destinata alla copertura di una somma ingente pari ad euro 817.713,47, tenendo presente che proprio la mancata consultazione del sito IVASS, peraltro del tutto agevole, da attuare in prima battuta, ha indotto l'erogazione dell'anticipazione in assenza delle tutele previste dalla legge.

Sul punto, per completezza, si rileva che, ad oggi, riguardo ai controlli da svolgere sulla validità delle polizze fideiussorie, nel documento congiunto elaborato dall'IVASS, Banca d'Italia, AGCM, ANAC del 28 maggio 2020 - recante un insieme di suggerimenti che le amministrazioni pubbliche possono seguire per ridurre il rischio di accettare garanzie finanziarie non valide - è stato suggerito, tra l'altro, che *"Per verificare la genuinità della polizza assicurativa fideiussoria, si raccomanda di:.....■ interpellare direttamente la compagnia di assicurazione che emette la polizza, utilizzando - oltre ai recapiti indicati nell'Albo delle compagnie italiane tenuto dall'IVASS e negli Elenchi annessi relativi alle compagnie di altri Stati UE - anche quelli indicati nei Registri nazionali tenuti dalle Autorità di vigilanza degli Stati membri di origine e accessibili dai siti internet di tali Autorità"*, evitando *".....di chiedere la conferma della validità della polizza ai recapiti indicati nel documento contrattuale, perché, in caso di polizza falsa, potrebbe trattarsi di recapiti di comodo (ad esempio, quelli degli stessi autori della contraffazione), che quindi darebbero una conferma del tutto inattendibile"*, oltre alla consultazione *".....degli avvisi periodicamente pubblicati dall'IVASS sui casi di contraffazione accertati"*, le cui indicazioni dovranno essere tenute presenti dalle Stazioni appaltanti ai fini dell'accettazione delle garanzie.

Peraltro, va altresì osservato che anche con riferimento ai controlli operati *"propedeutici all'accettazione delle garanzie prestate per la polizza provvisoria e la polizza definitiva....."*, nonché ai controlli *"eseguiti per la "RCT, Danni di esecuzione e garanzia di manutenzione"*, codesta Stazione appaltante ha dato atto che *"..... sono state effettuate verifiche relativamente alla presenza delle società negli elenchi*

sul sito IVASS nonché di regolarità attraverso i codici di controllo inseriti sui siti di riferimento delle polizze fideiussorie, sulla validità delle firme digitali e sui corretti riferimenti agli schemi di polizze e/o garanzie indicati dalla legge², senza dare evidenza delle verifiche da condurre in ordine ad eventuali segnalazioni di anomalie.

In riferimento alla presentazione della citata documentazione non veritiera, codesta Stazione appaltante, nel rilevare le iniziative assunte nei riguardi dell'ATI appaltatrice, ha specificamente dedotto di avere esercitato il recesso, con la precisazione che *" Trattandosi di un adempimento imposto dalla legge non ne è stata data comunicazione ad ANAC"*.

In riferimento a tale profilo, ai fini della tenuta del Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'art. 213, comma 10, del d.lgs. 50/2016, si rende necessario effettuare la segnalazione in ordine alla presentazione di documentazione non veritiera nel corso delle prestazioni contrattuali, mediante l'utilizzo della modulistica all'uopo predisposta.

Pertanto, alla luce di quanto esposto, nel rilevare che le verifiche compiute sulla garanzia fideiussoria, propedeutica all'erogazione dell'anticipazione ai sensi dell'art. 35, comma 18 del Codice, sono risultate prive degli approfondimenti idonei a salvaguardare l'interesse di codesta Stazione appaltante, con il presente atto, soggetto a pubblicazione sul sito istituzionale dell'Autorità ed in attuazione del relativo deliberato consiliare in data 30 marzo 2022, si comunica la definizione della presente istruttoria, con invito nei riguardi di codesta stazione appaltante a voler tener conto, anche per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione.

Si assegna il termine di 30 giorni dal ricevimento della presente ai sensi dell'art. 213, comma 13 del d.lgs. 50/2016 per gli adempimenti necessari ai fini della tenuta del Casellario Informativo nei sensi sopra esposti.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente il 7 aprile 2022