



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 364 del 22 aprile 2020

Fascicolo UVSF 3816/2018 - Fasc. UVLA 3446/2018

Oggetto: Esito degli accertamenti ispettivi eseguiti dagli ispettori S.I.Fi.P., ai sensi del Protocollo d'intesa del 11.2.2015 A.N.A.C.- Ragioneria generale dello Stato, presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) relativamente all'attività negoziale di detta S.A. per gli anni 2013-2015.

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 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.

Vista la relazione dell' Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture e dell'Ufficio Vigilanza Lavori.

Considerato in fatto

In attuazione del Protocollo di intesa ANAC – RGS, l'Autorità, con atto presidenziale prot. n. 134832 del 16 settembre 2016, ha conferito all'Ispettorato Generale di Finanza mandato a svolgere un accertamento ispettivo, ai sensi dell'art. 6, co. 9 lett. a) e b) del d.lgs. 12 aprile 2006 n.163, presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali sull'attività negoziale svolta dal medesimo Ministero e verificare la regolarità, sotto il profilo del rispetto alla disciplina in materia di contrattualistica pubblica, delle procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture nel triennio 2013-2015.

Prima dell'avvio dell'accertamento l'Autorità ha messo a disposizione della RGS gli elenchi dei CIG relativi agli appalti in questione, risultanti dalla banca dati dell'Autorità per il triennio 2013-2015, suddivisi tra: 1) quelli il cui Codice Identificativo Gara (CIG Simog) risulta perfezionato (n. 198); 2) quelli in cui il CIG non risulta perfezionato (n. 157); 3) quelli per i quali è stato rilasciato uno smart

CIG (n. 763), trattandosi di CIG connesso ad affidamenti di importo inferiore a euro 40.000,00), per un totale di n. 1118 CIG e un valore complessivo dei lotti a cui si riferiscono detti CIG pari a euro 179.778.412,21.

Sulla base di tali elenchi è stato estratto il campione definitivo di n. 45 CIG, con l'applicazione di criteri, tesi a considerare “1) maggior rilevanza economica dell'appalto posto a base di gara; 2) data di pubblicazione del bando di gara, prendendo in considerazione tutte le annualità a cui si riferiscono i CIG compresi negli elenchi; 3) tipologia dell'appalto...”, con la finalità anche di cercare “... di coinvolgere il maggior numero possibile delle Direzioni generali e considerando la quasi totalità delle tipologie di procedure di gara”, con la precisazione che “in particolare, il campione rappresenta in valore oltre il 75 per cento della sommatoria degli importi indicati nella banca dati dell'ANAC”.

Nel dettaglio si precisa che l'importo totale campionato ammonta ad euro 115.509.142,33, distribuiti come segue: 1) n. 22 CIG Simog perfezionati, di cui n. 10 CIG relativi ad appalti di servizi (importo totale campionato euro 66.586.002,03), n. 10 CIG relativi ad appalti di forniture (importo totale campionato euro 1.473.458,98) e n. 2 CIG relativi ad appalti di lavori (importo totale campionato euro 168.300,00); 2) n. 9 CIG non perfezionati (importo totale campionato euro 46.731.617,75); 3) n. 14 smart CIG (importo totale campionato euro 549.763,57).

Gli esiti degli accertamenti ispettivi, rappresentati nella relazione conclusiva, a firma dei dirigenti dei S.I.Fi.P. incaricati, sono stati sottoposti all'esame del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza in data 18 luglio 2018, il quale ha deliberato la trasmissione dei relativi atti ai competenti uffici di vigilanza, al fine di consentire la conduzione dell'istruttoria procedimentale e/o lo svolgimento di un adeguato approfondimento in ordine agli aspetti evidenziati nell'ambito del medesimo rapporto ispettivo.

In attuazione del suddetto deliberato, l'Autorità ha comunicato le risultanze degli accertamenti al MATTM in data 25.10.2019, prot. ANAC 84884, evidenziando le più rilevanti criticità riscontrate dagli ispettori durante la loro verifica presso il Ministero.

Il MATTM ha inviato le proprie controdeduzioni con distinte risposte: in data 6.12.2019 prot. ANAC 98540, in data 9.12.2019 prot. ANAC 98612, in data 10.12.2019 prot. ANAC 99421 e in data 11.12.2019 prot. ANAC 99954, con cui il Ministero ha inteso chiarire le contestazioni contenute nella sopra indicata C.R.I. dell'ANAC.

Ritenuto in diritto

Di seguito sono riportati i contratti presi in considerazione nella relazione ispettiva, con i punti di criticità rilevati, le controdeduzioni della Stazione appaltante e le considerazioni istruttorie conseguentemente svolte, suddividendo la trattazione per materia, con specifico riferimento al settore dei lavori pubblici e a quello dei servizi e forniture.

Appalti di lavori pubblici

- **CIG 5396016544 “Lavori di riqualificazione della sala auditorium nella sede del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”** – importo a base d'asta euro € 140.000,00 al netto dell'IVA, comprensivo di ogni onere. Importo di aggiudicazione (al netto del ribasso) € 137.070,85+ IVA.

Trattasi di procedura relativa all'acquisizione in economia di beni e servizi con ricorso al cottimo

fiduciario, ai sensi dell'art. 125 del d.lgs. n. 163/2006, con l'applicazione del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso ai sensi dell'art. 82 del medesimo decreto legislativo, previo esperimento di una indagine di mercato con invito a 5 operatori, per i quali si deduce la presentazione di offerte da parte di 3 Ditte con l'intervenuta aggiudicazione nei riguardi dell'impresa*omissis*.....

Osservazioni

Alla luce degli esiti ispettivi, nell'ambito della contestazione delle risultanze istruttorie è stata osservata, in primo luogo, la mancanza, tra gli atti del procedimento, della determina a contrarre, richiesta dall'art. 11, comma 2 del d.lgs. 163/2006, segnalandosi, altresì, la mancata formalizzazione della nomina del RUP, in violazione dell'art. 10 del d.lgs. 163/2006.

Si è inoltre osservato che delle 5 ditte invitate (lettere di invito del 24.10.2013), hanno presentato offerta valida 3 concorrenti ed uno di essi ha rinunciato alla partecipazione.

In ordine all'esecuzione dei lavori, aggiudicati alla ditta*omissis*....., è stato ulteriormente rilevato che gli stessi avrebbero dovuto essere completati entro il 29.4.2014, mentre nello stesso mese è stata disposta una variante per l'adeguamento della sala Auditorium Ministeriale, alla normativa antincendio.

Si è osservato, infine, che è stato fornito il certificato di regolare esecuzione dell'opera ma non la documentazione comprovante la comunicazione ad Equitalia, prescritta per i pagamenti superiori a 10.000,00 euro.

Controdeduzioni

In riferimento a tale procedura non risultano pervenute specifiche controdeduzioni da parte del Ministero.

Valutazioni

Alla luce degli esiti istruttori, si conferma, pertanto, il profilo di contestazione connessa alla mancanza della determina a contrarre, di cui all'art. 11 del d.lgs. 163/2006, il quale prevede al comma 2 che *“Prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici decretano o determinano di contrarre, in conformità ai propri ordinamenti, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte”*. La necessità dell'adozione della predetta determina a contrarre risulta configurabile anche in relazione alle procedure per l'affidamento di contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, in relazione all'assolvimento dell'obbligo di motivare la procedura prescelta dalla stazione appaltante per l'individuazione del contraente; sul punto in relazione ai contratti sottosoglia l'Autorità ha affermato *“...la necessità che la stazione appaltante, pur quando sussistano i presupposti di legge per il ricorso alla procedura negoziata non preceduta dalla pubblicazione di un bando, dia adeguatamente conto delle ragioni che l'hanno indotta ad optare per un sistema di affidamento non aperto alla partecipazione di tutte le imprese potenzialmente interessate e, in ogni caso, dia conto dei criteri seguiti per la scelta delle imprese alle quali è rivolto l'invito a presentare offerta, nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e non discriminazione”* (Parere n.159 del 9/10/2013). Nell'ambito del medesimo parere, con specifico riferimento al ricorso al cottimo fiduciario ai sensi dell'art. 125 del previgente Codice, è stato rilevato, nei riguardi di una stazione appaltante che *“nella determina a contrarre il Comune avrebbe dovuto motivare la scelta di procedere all'affidamento senza la preventiva pubblicazione di un bando ed avrebbe dovuto, inoltre, dare conto dei criteri seguiti per la selezione delle cinque imprese da invitare, nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e non discriminazione”*.

In esito all'istruttoria svolta si ritiene ulteriormente confermabile il profilo di contestazione connesso alla mancata formalizzazione della nomina del RUP, come previsto dall'art. 10 del d.lgs. 163/2006, secondo cui *“Per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici nominano, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, un responsabile del procedimento, unico per le fasi*

della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione”, demandando ad esso tutti i compiti relativi alle procedure di affidamento previste dal presente codice, ivi compresi, tra l'altro, gli affidamenti in economia.

In assenza di specifiche controdeduzioni, non sembra adeguatamente supportata la decisione del Ministero di prolungare la durata dei lavori, da completare entro il 29.4.2014, al 10.5.2014 con autorizzazione disposta con nota prot. 5723 AGP del 30.4.2014. Tale autorizzazione si riferisce alla nota, richiamata nel rapporto ispettivo, con la quale è stata disposta “...*la variazione dei lavori fino alla concorrenza di un quinto dell'importo dell'appalto, per l'adeguamento della sala Auditorium Ministeriale alla normativa antincendio, così come da preventivo allegato alla presente lettera d'ordine.....in quanto tale adeguamento non era prevedibile in quanto il vecchio sistema antincendio non era a norma rispetto alla riqualificazione della sala Auditorium oggetto della gara*”. Tale motivazione non appare idonea a configurare la sussistenza del presupposto dell'imprevedibilità richiamata a fondamento della citata variazione dei lavori, a fronte della rilevata necessità di adeguamento a norma del sistema antincendio della Sala Auditorium.

Si conferma infine il mancato reperimento della documentazione comprovante la comunicazione ad Equitalia, prescritta per i pagamenti superiori a 10.000.00 euro, pur rinvenendo il verbale di regolare esecuzione dell'opera. Sul punto si richiama l'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, nella formulazione all'epoca vigente, nonché il Decreto del 18.01.2008 n. 40 del Ministero dell'Economia e delle Finanze in materia di “Modalità di attuazione dell'art. 48-bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni in materia di pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni”, nella versione antecedente all'entrata in vigore della Legge del 27.12.2017 n. 205, laddove si prevede, tra l'altro, che “*I soggetti pubblici, prima di effettuare il pagamento di un importo superiore a diecimila euro, procedono alla verifica inoltrando, secondo le modalità di cui all'articolo 4, apposita richiesta a Equitalia Servizi S.p.A.*” e che “*Equitalia Servizi S.p.A. controlla, avvalendosi del sistema informativo, se risulta un inadempimento a carico del beneficiario e ne dà comunicazione al soggetto pubblico richiedente entro i cinque giorni feriali successivi alla ricezione della richiesta di cui al comma 1*”.

- **CIG 5758163A6B “Lavori per l'adeguamento dell'impianto elettrico e per la realizzazione di opere murarie nei locali CED delle sedi operative del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente”** – importo a base d'asta euro € 28.300,00 al netto dell'IVA. Importo da aggiudicazione (al netto del ribasso) € 26.869,02 + IVA.

Trattasi di procedura per acquisizione in economia di beni e servizi con ricorso al cottimo fiduciario, ai sensi dell'art. 125 dell'allora vigente d.lgs. 163/2006, previo esperimento di una indagine di mercato mediante invito a 5 operatori, con applicazione del criterio di aggiudicazione del prezzo più basso ai sensi dell'art. 82 del predetto decreto legislativo, affidata all'impresa.....*omissis*....., con la finalità di “...*ampliare e supportare le attività operative di sorveglianza, Vigilanza e prevenzione svolte dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente dislocati nella Regione Campania e in minima parte a Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente di Roma*”.

Osservazioni

Nell'ambito della comunicazione delle risultanze istruttorie, è stato rilevato quanto osservato dall'Ispettorato Generale di Finanza, in ordine alla mancanza della determina a contrarre tra gli atti del procedimento e dei controlli circa i requisiti generali dell'impresa, di cui all'art. 38 del d.lgs. 163/2006. Risultava ulteriormente evidenziato, sulla scorta degli esiti degli accertamenti ispettivi, che delle 5 ditte invitate, a mezzo lettere di invito del 20.5.2014, avevano presentato offerta valida 3 concorrenti, risultando aggiudicataria la ditta*omissis*.....

In ordine alla fase esecutiva, si è osservato quanto rilevato nel rapporto ispettivo, secondo cui *“i lavori, secondo quanto previsto nella lettera d’invito, avrebbero dovuto essere completati entro 45 giorni naturali consecutivi “dalla data della lettera di aggiudicazione della gara” cioè entro il 27.7.2014”*, dandosi atto che l’ultimazione dei lavori, in realtà, risultava avvenuta il 15.12.2014.

Con riferimento al contratto, consistito nella lettera dell’Ispettorato generale per l’emergenza idrogeologica recante il contenuto commerciale dell’appalto, trasmessa con nota prot. 001459/IGEI del 30.06.2014, firmata per accettazione dalla controparte, si evidenziavano ulteriormente gli esiti ispettivi comunicati dalla RGS, rilevando la mancata applicazione della penale dell’0,5 per mille, prevista nella lettera di invito (punto 11) e nella predetta lettera recante il contenuto commerciale dell’appalto (art. 10).

Da ultimo si evidenziava che era risultata mancante la comunicazione ad Equitalia prescritta per i pagamenti superiori a 10.000,00 euro.

Controdeduzioni

A tale riguardo il Ministero ha fornito le proprie controdeduzioni con la citata nota acquisita in data 11.12.2019 al prot. ANAC 99954, che ha rinviato alla risposta allegata dell’ex *“Direzione generale per la salvaguardia del territorio e delle acque”* a firma del Direttore Maddalena Mattei Gentili. In tale comunicazione, con riferimento al CIG 5758163A6B in esame, si richiamano ulteriormente le controdeduzioni formulate dal Prof. Ph.D. Salvatore Costabile, il quale ha chiarito preliminarmente di avere *“ svolto la funzione di Responsabile Unico del Procedimento su incarico del Direttore Generale dell’allora Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) per conto del Comando Carabinieri Tutela dell’Ambiente (CCTA)”* e che *“i fondi economici a disposizione dello scrivente per le procedure di acquisti di beni, lavori o servizi erano su un conto di contabilità speciale presso il Comando Unità Mobili e Specializzate Carabinieri “PALIDORO”,”*. Lo stesso, sempre in linea generale ha osservato che *“Tutte le attività di verifica inerenti Equitalia per importi superiori a 10.000,00 euro, o INPS, INAIL DURC ecc. sono sempre state svolte dall’ Ufficio del Funzionario Delegato CCTA che svolgeva il ruolo di cassa per tutti i procedimenti del Comando Carabinieri Tutela dell’Ambiente e di conseguenza per tutti i controlli contabili degli affidatari dei procedimenti stessi”*, aggiungendo di essere stato sostituito dall’Arch. Stefano Martini nominato con decreto del Direttore Generale del 18 luglio 2016 prot. 000385/STA *“... al quale è stato fatto il passaggio di consegna di tutte le attività svolte fino a quel momento è di tutta la documentazione prodotta per ogni singolo procedimento”*.

Con riferimento specifico ai lavori in esame, è stato rilevato che *“i lavori da svolgere in questa procedura di affidamento erano composti da attività sia presso la sala CED della Caserma SANI a Napoli che di ulteriori attività presso la sala CED del CCTA di Roma”*, con la specificazione che *“presso la Caserma SANI si doveva rifare parte dell’impianto elettrico e centralina della sala CED; attività che avevano un valore economico di circa 80% di quello contrattuale”*.

Riguardo all’andamento dei lavori e al profilo contestato circa il ritardo nell’ultimazione dei lavori, avvenuta solamente il 15.12.2014, rispetto alla previsto termine per l’ultimazione dei lavori di 45 giorni, risulta specificato in riferimento ai lavori presso la caserma SANI che *“tali attività furono avviate con verbale di consegna lavori il 7 luglio 2014 e con nota del CCTA il 5 agosto 2014 diedero il certificato di regolare esecuzione, i lavori del CED della Caserma SANI di Napoli di fatto erano terminati alcuni giorni prima”*, aggiungendo che *“viceversa per le attività presso la Caserma CCTA di Roma i lavori consistevano nell’installazione di un Gruppo di Continuità (UPS) di proprietà della Amministrazione e visto il periodo Agostano e a seguire la non disponibilità del personale del CCTA perché impegnato su attività di indagini si sono ritardati i tempi di installazione”*. Sulla scorta di tali motivi, in riferimento alla mancata applicazione delle penali, il Ministero ha precisato che *“...per i*

motivi sopra esposti, non dipendenti dalla ditta aggiudicatrice, si è ritenuto di non procedere con l'applicazione delle penali”.

In riferimento al profilo concernente le comunicazioni ad Equitalia in relazione ai pagamenti di importi superiori a 10.000,00 euro, è stato richiamato quanto sopra esposto, rinviando all'operato dell'Ufficio del Funzionario Delegato CCTA.

Da ultimo, lo stesso Ministero ha controdedotto riguardo al profilo di contestazione concernente il controllo dei requisiti, affermando che *“il controllo dei requisiti ex art. 38 sono stati effettuati”*.

Valutazioni

Alla luce degli esiti istruttori, si conferma in primo luogo, in assenza di specifiche controdeduzioni, il profilo di contestazione connesso alla mancanza in atti della determina contrarre, di cui all'art. 11, comma 2 del d.lgs. 163/2006, con il richiamo ai principi concernenti la necessità dell'adozione del predetto atto anche in relazione alle procedure per l'affidamento di contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria, in relazione all'assolvimento dell'obbligo di motivare la procedura prescelta dalla stazione appaltante per l'individuazione del contraente, dando conto dei criteri seguiti per la scelta delle imprese alle quali è rivolto l'invito a presentare offerta (cfr. Parere ex AVCP n.159 del 9/10/2013).

Con riferimento al profilo di contestazione, concernente il mancato rinvenimento degli atti inerenti il controllo dei requisiti di cui all'art. 38 del d.lgs. 163/2006 - nel richiamare preliminarmente il disposto dell'art. 125, comma 12 del previgente codice dei contratti, secondo cui *“l'affidatario di lavori, servizi, forniture in economia deve essere in possesso dei requisiti di idoneità morale, capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria prescritta per prestazioni di pari importo affidate con le procedure ordinarie di scelta del contraente”* – si prende atto di quanto dedotto dal Ministero in ordine al presunto avvenuto svolgimento della verifica dei requisiti generali, senza un richiamo, a supporto di quanto esposto, di specifici elementi documentali, che non consentirebbe di ritenere adeguatamente superato il predetto profilo di contestazione, non potendo assumere rilevanza al riguardo, quanto rappresentato dall'ex Responsabile del procedimento Prof. Ph.D. Salvatore Costabile in ordine alla sostituzione del RUP *“... al quale è stato fatto il passaggio di consegna di tutte le attività svolte fino a quel momento è di tutta la documentazione prodotta per ogni singolo procedimento”*.

Con riferimento al profilo concernente l'esecuzione dei lavori, il Ministero, nel rilevare l'inizio dei lavori con verbale del 7 luglio 2014, ha fatto riferimento, per i lavori del CED della Caserma SANI di Napoli, alla data del 5 agosto 2014 riferita alla comunicazione del certificato di regolare esecuzione; viceversa per le attività presso la Caserma CCTA di Roma, riferite come marginali rispetto all'appalto, è stato riferito che *“..visto il periodo Agostano e a seguire la non disponibilità del personale del CCTA perché impegnato su attività di indagine si sono ritardati i tempi di installazione”*.

Nel prendere atto di tali argomentazioni, si osserva che quanto dedotto non si ritiene idoneo a fornire adeguata giustificazione circa il protrarsi dei lavori sino alla data di ultimazione dei lavori rilevata nel rapporto ispettivo al 15.12.2014, anche in relazione all'esiguità dell'intervento, come peraltro rilevabile dai certificati di pagamento, richiamati nel rapporto ispettivo, uno risalente al 5.8.2014 di € 21.495,22 e l'altro all'8.1.2015 di € 5.373,80, a saldo dei lavori effettuati.

Alla luce di tali considerazioni, non si ritiene, altresì, adeguatamente confutato il profilo di contestazione afferente alla mancata applicazione delle penali, previste negli atti contrattuali, non risultando adeguatamente valutabile il fondamento della protrazione dei lavori.

Da ultimo, con riferimento al profilo concernente le comunicazioni ad Equitalia in relazione ai pagamenti di importi superiori a 10.000,00 euro, si prende atto di quanto dedotto, secondo cui *“Tutte le attività di verifica inerenti Equitalia per importi superiori a 10.000,00 euro, o INPS, INAIL DURC ecc. sono sempre state svolte dall' Ufficio del Funzionario Delegato CCTA che svolgeva il ruolo di cassa per tutti i procedimenti del*

Comando Carabinieri Tutela dell'Ambiente...”, pur osservando al riguardo la mancata produzione documentale delle verifiche condotte al riguardo, non potendo assumere rilevanza, anche in tale ipotesi, quanto riferito dall'ex RUP in ordine all'intervenuto passaggio di consegne e alla trasmissione della relativa documentazione.

Appalti di servizi e di forniture

- **CIG 6478298C9E “Attività di conservazione di specie animali incluse nella Convenzione di Washington”** – importo euro 341.600,00, affidato con procedura negoziata senza pubblicazione del bando, ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 163/2006.

Osservazioni

Dagli accertamenti condotti in sede ispettiva è emerso che risulta omessa l'adozione della determina a contrarre, di cui all'art. 11, comma 2 del Codice medesimo. Si osserva, inoltre, che la motivazione del ricorso alla suddetta procedura negoziata senza bando per la presenza di un unico operatore economico sul mercato, esplicitata nelle premesse della convenzione e nelle premesse del decreto di impegno finanziario, non è stata resa in maniera rigorosa e non appare tale da escludere la possibilità che vi siano altri operatori dotati delle competenze scientifiche richieste dalla prestazione. E' stata omessa, altresì, l'indicazione del RUP nella richiesta di offerta, in violazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 163/2006, e l'indicazione del valore stimato dell'affidamento che, ai sensi dell'art. 29 del medesimo decreto legislativo, deve essere stabilito all'avvio di ogni procedura, indipendentemente dall'esistenza di un bando.

Infine, il DURC risulta essere stato richiesto solo nella fase dell'esecuzione del contratto e non risultano rispettati gli obblighi sulla tracciabilità finanziaria, in quanto i pagamenti non sono stati effettuati su un conto corrente dedicato.

Controdeduzioni

L'avvalimento dell'.....*omissis*..... deriva dall'elevata qualificazione professionale della società scientifica che è stata fondata il 22 aprile 1900 ed è una delle più antiche società scientifiche italiane. I suoi scopi sono quelli di promuovere gli studi nelle varie discipline zoologiche, in particolare quelli relativi alla fauna italiana, di facilitare gli scambi fra zoologi e di difendere la zoologia nella ricerca e nell'insegnamento. Attualmente*omissis*.....annovera circa 360 soci, tra cui ricercatori delle università e di altri enti, insegnanti, studenti universitari e appassionati.

L'attività pubblicistica dell'.....*omissis*.....include anche i Volumi della Fauna d'Italia, in collaborazione con la Società Entomologica Italiana e la Check List della Fauna Italiana. L'.....*omissis*..... aderisce alla IUCN (International Union for Conservation of Nature), alla FISBi (Federazione Italiana Società Biologiche), alla FISNA (Federazione Italiana di Scienze della Natura e dell'Ambiente) e alla Federazione. Rappresentanti dell'.....*omissis*....., in qualità di esperti in zoologia, biogeografia e fauna, sono presenti in vari comitati ministeriali, delle amministrazioni regionali e provinciali per tutto ciò che riguarda i problemi legati alla biologia applicata. Tale elevato know how costituisce una “particolare ed unica capacità scientifica ed operativa” nei settori che alla data dell'affidamento presentavano delle criticità significative, si pensi al tema della tutela dell'orso bruno Marsicano ed al tema della gestione dei conflitti tra la presenza del lupo e le attività zootecniche. Difatti unico soggetto in grado di corrispondere alle esigenze conoscitive del Ministero sui temi di cui sopra.

II. Per quanto concerne la mancata individuazione del RUP giova rilevare che, in questa fattispecie come le altre due evidenziate dall'ANAC, il ricorso al RUP non si è reso necessario in virtù della presenza, in ciascuno dei casi oggetto della presente nota, del personale dirigenziale di seconda fascia che ove non individui il Responsabile Unico del Procedimento resta unico responsabile della procedura in essere. Infatti la mancata nomina del RUP di cui all'articolo 31 del d.lgs. 50/2016 non assume la valenza di vizio procedimentale e, dunque, non giustifica l'annullamento in autotutela dell'intera procedura. In tale ipotesi, applicandosi la norma suppletiva di cui all'articolo 5 della legge 241/1990, è considerato responsabile del procedimento il funzionario preposto all'unità organizzativa competente.

III. Anche l'eccezione relativa alla mancata verifica del valore stimato dell'affidamento della prestazione è stata, seppur indirettamente, superata dalla nota del Dirigente protempore che con la nota 24616 del 9 dicembre 2015 ha richiesto una rimodulazione del preventivo che ha determinato una modifica temporale delle attività, effettuando quindi di fatto una valutazione sul preventivo.

IV. Per quanto concerne la tracciabilità dei flussi finanziari e la richiesta del DURC questi risultano allegati ai provvedimenti del Ministero nelle fasi liquidatorie ed hanno garantito il rispetto di INPS ed INAIL nel periodo convenzionale (aprile 2016 – dicembre 2016). Giova segnalare altresì che le attività effettuate da*omissis*.....sono iniziate successivamente alla data di notifica da parte del Ministero dell'avvenuta registrazione dell'atto approvativo la Convenzione (nota del 10 febbraio 2016)

Valutazioni

Pur tenendo nella dovuta considerazione l'assoluta valenza scientifica della*omissis*.....quale soggetto affidatario dell'attività in oggetto, nondimeno si deve sottolineare che, anche riguardo a progetti scientifici di alta rilevanza e professionalità come quello trattato, l'Amministrazione avrebbe dovuto preliminarmente quantificarne il costo presunto con una apposita determina a contrarre comprensiva del relativo impegno di spesa, limitandosi a procedere all'impegno della stessa in una fase successiva. Pertanto, il modus operandi dell'Amministrazione, anche nel caso in cui nel bilancio sia stata prevista la relativa spesa derivante dal contratto di che trattasi, non appare in linea con il principio generale secondo cui l'impegno di spesa è elemento necessario ed indispensabile della procedura di affidamento e dovrebbe sempre precedere la procedura stessa, di conseguenza non può essere successivo all'aggiudicazione. Il procedimento di spesa di un ente pubblico comporta la preliminare assunzione dell'impegno di spesa, che consiste in un'obbligazione perfezionatasi indipendentemente da una specifica previsione di bilancio (cfr. Corte dei conti Sezione II appello, 15.4.2002, n. 127, 5.4.2002, n. 114; 18.3.2002, n. 85; Sezione giurisdizionale TTA-Trento, 2.7.2008, n. 34; id., 31.5.2006, n. 41; id., 5.4.2006, n. 24). Inoltre, la mancanza di una apposita determina a contrarre amplifica ancora di più l'evidenziata mancanza di una apposita prenotazione della spesa che, nel caso in esame, assomma a quasi 400 mila euro. Pertanto, l'ipotesi prospettata della successiva valutazione del preventivo presentato dall'affidatario non appare giustificabile in alcun modo da un punto di vista di regolarità contabile.

L'art. 29 del d.lgs. 163/06, dispone che il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti; tale calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto e deve, pertanto, essere effettuato tenendo conto di tutte le prestazioni che saranno oggetto del contratto e del relativo importo, seppure presunto. La corretta individuazione dell'importo a base di gara costituisce un obbligo per la SA (e non una scelta discrezionale della stessa), quale adempimento necessario sia per rendere edotto il mercato del valore economico dell'appalto posto in gara (in modo da consentire la formulazione di offerte adeguate e

sostenibili), sia per calibrare correttamente i requisiti per la partecipazione, sia infine per l'individuazione del giusto procedimento di gara.

È stata omessa, altresì, l'indicazione del RUP nella richiesta di offerta, in violazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 163/2006, e l'indicazione del valore stimato dell'affidamento che, ai sensi dell'art. 29 del medesimo decreto

Non appare, infine, pienamente condivisibile la giustificazione del MATTM riguardo all'omessa presentazione del Durc al momento della stipula del contratto, come previsto dall'art. 38, comma 1 lett. i), del d.lgs. 163/2006 vigente all'epoca dell'affidamento, che, a parere dell'Amministrazione, sarebbe stata sanata in qualche modo dalla presentazione di Durc successivi nelle varie fasi di liquidazione della relativa spesa. Riguardo alla tracciabilità finanziaria dei pagamenti, si prende atto di quanto dichiarato dall'Amministrazione e non si riscontrano evidenti irregolarità.

Per quanto concerne la mancata individuazione del RUP si prende atto di quanto rappresentato nelle controdeduzioni del Ministero.

- **CIG 5417758B53 “Attività di stampa dei formulari CITES da utilizzare nell'anno 2014”** – importo euro 45.533,75, affidato con cottimo fiduciario ex art. 125 del d.lgs. n. 163/2006.

Osservazioni

La RGS rileva, innanzitutto, che è stata omessa l'adozione della determina a contrarre, di cui all'art. 11, comma 2 del Codice medesimo. Si osserva, altresì, che in nessun atto esibito dall'Amministrazione risultano indicate le ragioni che giustificano l'acquisto dei prodotti al di fuori del MEPA e che sono state omesse sia l'indicazione del valore stimato dell'affidamento (richiesta dall'art. 29 del citato decreto legislativo all'avvio di ogni procedura) sia l'indicazione del RUP (richiesta dall'art. 10 del medesimo decreto). Inoltre, la scelta del contraente è avvenuta per affidamento diretto, senza una preventiva procedura di selezione comparativa, in violazione dell'art. 125, comma 11, primo periodo del d.lgs. n. 163/2006, che si applica per importi pari o superiori a euro 40.000,00 come nel caso in esame. Infine, non sono stati forniti elementi documentali a comprova dell'avvenuta comunicazione a Equitalia per i pagamenti superiori a € 10.000,00 e non è stata comprovata l'effettuazione dei controlli sull'esibita dichiarazione sostitutiva (ex D.P.R. n. 445/2000) concernente il possesso dei requisiti di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006.

Controdeduzioni

I. Nel caso di specie trattasi di stampa di formulari tecnici in utilizzo all'ex Corpo Forestale dello Stato ed al Ministero dello Sviluppo Economico. Detti formulari alla data dell'affidamento diretto erano stampati con una modalità tecnologica che attualmente risulta superata. La previsione di spesa era in linea con i costi di mercato presentati nelle precedenti forniture. Infatti l'affidatario era in possesso di specifiche matrici dei citati formulari e quindi una sorta di esclusività della prestazione demandata ad un unico soggetto sul mercato. Soltanto successivamente l'innovazione tecnologica ha aperto al mondo del mercato la possibilità di avviare e definire specifiche gare per la fornitura dei citati formulari CITES.

II. Per quanto concerne il tema del RUP vale quanto precedentemente descritto.

III. La verifica dei requisiti della Ditta è stata superata dalla continuità nel tempo della prestazione e dal possesso delle citate matrici.

Valutazioni

Pur comprendendo le ragioni esplicitate dal MATTM riguardo alla scelta del contraente, anche in questo caso il comportamento dell'Amministrazione riguardo alla verifica dei requisiti di ordine generale appare estremamente confuso e improntato ad una evidente trascuratezza dell'obbligo della verifica nel tempo dei requisiti ex art.38 d.lgs 163/2006 dell'affidatario che, oltretutto, possono variare con il passare del tempo. Pertanto la giustificazione che "la continuità nel tempo della prestazione e (il possesso) delle citate matrici" possa in qualche modo escludere gli obblighi accertativi prescritti dall'art.38 del d.lgs. 163/2006 risulta oltremodo ingiustificabile. Riguardo alla contestata mancanza dell'apposita determina a contrarre ci si riporta a quanto espresso nelle valutazioni alla precedente CIG 6478298C9E.

- **CIG 60193214D3 "Attività di stampa dei formulari CITES da utilizzare nell'anno 2015"** – importo euro 17.468,00, affidato con cottimo fiduciario ex art. 125 del d.lgs. n. 163/2006.

Osservazioni

La RGS rappresenta, preliminarmente, che è stata omessa l'adozione della determina a contrarre, di cui all'art. 11, comma 2 del Codice medesimo. Si rileva, altresì, che in nessun atto esibito dall'Amministrazione risultano indicate le ragioni che giustificano l'acquisto dei prodotti al di fuori del MEPA e che sono state omesse sia l'indicazione del valore stimato dell'affidamento (richiesta dall'art. 29 del citato decreto legislativo all'avvio di ogni procedura) sia l'indicazione del RUP (richiesta dall'art. 10 del medesimo decreto). Inoltre, nella documentazione prodotta manca il contratto sottoscritto tra Amministrazione e ditta aggiudicataria. Infine, non è stata comprovata l'effettuazione dei controlli sulla esibita dichiarazione sostitutiva (ex D.P.R. n. 445/2000) del possesso dei requisiti di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006 ed è stato utilizzato un CIG SIMOG in luogo di uno SMART CIG, sebbene il valore del contratto fosse inferiore ad euro 40.000,00.

Controdeduzioni

I. Anche per questa procedura valgono in linea di principio le medesime riflessioni di cui sopra fatta eccezione per l'avvio e la definizione di una procedura concorsuale legata all'innovazione tecnologica che ha permesso il ricorso al mercato.

II. Restano confermate le motivazioni sul RUP mentre la sottoscrizione dell'affidatario risulta superata dalla effettiva e regolare prestazione sottoposta anche alla verifica delle Amministrazioni che hanno recepito i formulari.

Valutazioni

Riguardo all'obbligo di valutazione dei requisiti di ordine generale ci si riporta a quanto precedentemente evidenziato nelle valutazioni dei cig 5417758B53 e 60193214D3.

- **CIG 51352373A "Servizio di facility management"** – importo euro 12.657.919,12, affidato tramite adesione a convenzione Consip - Servizi di facility management - Uffici 3 - Lotto 9 del 14.12.2012.

Osservazioni

L'unico rilievo della RGS concerne la mancata esibizione della determina a contrarre di cui all'art. 11, comma 2 del d.lgs. n. 163/2006.

Controdeduzioni

Per il CIG in oggetto, risalente al 2012, si segnala che al contratto in esame si applicava “ratione temporis” il decreto legislativo n.163/2006. In particolare, con riferimento all’assenza della determina a contrarre si rileva che la stessa si riteneva assorbita nell’ambito del decreto di impegno della spesa. La regolarità della procedura è stata asseverata dal competente Ufficio Centrale di Bilancio, che, anche in altri casi analoghi, non ha mai effettuato rilievi sul punto.

Valutazioni

Riguardo alla mancanza delle determina a contrarre ci si riporta alle valutazioni espresse per la CIG 6478298C9E.

- **CIG 55933767E3 “Accordo programmatico con il*omissis*.....per attività di ricerca in materia di energie sostenibili”** – importo euro 2.990.000,00, affidato in via diretta.

Osservazioni

La RGS rappresenta che il MATTM ha richiamato l’art. 19, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 163/2006, che include tra i contratti “esclusi” quelli concernenti i servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente alla stazione appaltante, perché li usi nell’esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione. Nel merito dell’applicazione di detta disposizione al caso concreto, la RGS segnala diverse criticità. Innanzitutto, si evidenzia che sia la Corte dei Conti, Sezione centrale controllo legittimità (delibera del 22 maggio 2015 n. 13), sia l’AVCP ora ANAC (parere del 23 aprile 2009 - AG 12-09) hanno chiarito come i servizi “esclusi” in tutto o in parte dall’ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici non possano, per questo, essere assoggettati a forme di affidamento diretto, ma debbano essere aggiudicati secondo quanto previsto dall’art. 27 del Codice stesso, ossia nel rispetto dei principi comunitari e con affidamento preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti. Si ricorda, altresì, che la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 2660 del 24.5.2015) esclude che l’art. 19 del d.lgs. n. 163/2006 legittimi gli affidamenti diretti se mancano i presupposti del c.d. *in house providing*, come nel caso di specie, relativo ad un Consorzio cui partecipano privati. Inoltre, non risultano effettuati dal MATTM i controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive in ordine al possesso dei requisiti di cui all’art. 38 del d.lgs. n. 163/2006, necessari anche negli affidamenti dei servizi “esclusi”, trattandosi di un principio di carattere generale. Infine, il predetto Ministero ha omesso di adottare la determina a contrarre; non ha esibito il DURC relativo alla fase di stipula del contratto e alle fasi dei pagamenti del primo e secondo saldo; non ha fornito prova dell’avvenuta comunicazione ad Equitalia, prescritta per i pagamenti superiori a 10.000,00 euro; non ha individuato il RUP, in violazione dell’art. 10 del d.lgs. n. 163/2006.

Controdeduzioni

Il Ministero, con l’accordo in questione, ha inteso garantirsi il necessario supporto per la verifica delle strategie nazionali in materia di energie sostenibili e la definizione degli indirizzi nazionali per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione post Kyoto. In questo scenario, il*omissis*.....riconosciuto dal MIUR con D.P.R. 17 maggio 1989 (con iscrizione all’Anagrafe Nazionale delle Ricerche n.369 del 18 dicembre 1989), come evidenziato nelle premesse del decreto approvativo registrato dalla Corte dei conti (registrato alla Corte dei Conti il 10 aprile 2014, reg.1 fg.1609), è risultato quale struttura

pienamente rappresentativa della comunità scientifica ed accademica in ragione dell'assoluta garanzia che offre di efficienza, efficacia, economicità, Know how gestionale e specialistico-professionale in rapporto alla complessità delle azioni e delle attività derivanti in particolare, dalla attuazione del periodo di turno di Presidenza italiana, nel periodo di riferimento degli atti in esame.

Il*omissis*....., struttura che si configura come network di 24 università nazionali, adeguatamente integrato con la partecipazione sinergica di dodici soggetti privati, opera ai soli fini dello svolgimento di attività di sperimentazione e senza alcuna ricaduta di natura privatistica, non avendo lo stesso finalità di lucro.

Valutazioni

Si confermano le carenze evidenziate dagli ispettori riguardo alle procedure adottate per la scelta dell'affidatario che, per di più, risulta partecipato in buona parte anche da soggetti privati (i.e. Università, imprenditori e istituti di credito). Inoltre, anche in questo caso sono mancati i dovuti controlli sui requisiti di ordine generale dell'affidatario ex art.38 del d.lgs.163/2006. Riguardo alla mancanza delle determina a contrarre ci si riporta alle valutazioni espresse precedentemente per la CIG 6478298C9E.

- **CIG 5618000841 - 624446685A - 6355546A77 - 6495100613 – 65193322F5, relativi a “Acquisto software, personal computer e monitor”** – importo euro 46.170,00 (CIG 5618000841) affidato tramite MEPA; importo euro 46.540,00 (CIG 624446685A - CIG 6355546A77) e euro 48.520,00 (CIG 6495100613 - CIG 65193322F5) affidati tramite convenzione Consip MePA.

Osservazioni

La RGS osserva la mancanza della determina a contrarre, nonché l'omissione della formale nomina di un RUP (richiesta dall'art. 10 del d.lgs n. 163/2006) e dei controlli sul possesso dei requisiti generali, di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006, sull'aggiudicatario della gara esperita sul MePA (comunicato del Presidente dell'Anac del 10.12.2015).

Controdeduzioni

Con riferimento ai CIG relativi all'acquisto di materiale informatico, si rappresenta che:

- L'omessa formale nomina, per ogni procedura, di un RUP è dipesa dall'attribuzione di tale ruolo al Capo della struttura, in qualità di assegnatario delle risorse finanziarie volte al conseguimento degli obiettivi operativi discendenti dalla Direttiva Generale concernente le priorità politiche e gli indirizzi per l'attività amministrativa e la gestione del Ministero. A tale proposito, si evidenzia come l'art.5 della l. 241/90 preveda in via generale che, in caso di mancata nomina del RUP, tale ruolo sia attribuito, in via automatica e senza necessità di formale investitura, al funzionario preposto all'unità organizzativa;

- La determina a contrarre si riteneva inclusa nel Decreto di impegno della spesa, regolarmente approvato dall'Organo di controllo (UCB), atto in cui, nel rappresentare le esigenze dell'Amministrazione riguardo ai servizi/forniture essenziali al fine di garantire il funzionamento della struttura ministeriale, venivano riportate le determinazioni relative alla procedura contrattuale adottata, previa verifica della disponibilità economica sul competente capitolo di spesa;

- Per quanto concerne il controllo sul possesso dei requisiti generali, di cui all'art.38 del d.lgs. 163/2006, sull'aggiudicatario della gara esperita sul MePA, si riteneva che, per le gare gestite con modalità telematica, Consip, in qualità di gestore del MePA, già effettuasse i controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive rese dagli operatori economici in fase di abilitazione al MePA e rinnovate

ogni 6 mesi. Del resto, il fatto che sussistessero dubbi in merito alle modalità di effettuazione dei controlli emerge dalla circostanza che codesta Autorità abbia dovuto adottare un comunicato con cui ha offerto dei chiarimenti, comunicato che, tuttavia, è intervenuto il 10 dicembre 2015 e, quindi, successivamente allo svolgimento degli affidamenti sottoposti al presente controllo.

Valutazioni

Si prende atto dei chiarimenti dell'Amministrazione riguardo alla nomina del RUP.

Inoltre, si deve constatare che la situazione che si era venuta a creare nella prima fase del MePA ha comportato una evidente confusione riguardo ai controlli sui requisiti di ordine generale da parte di Consip e delle singole amministrazioni committenti. Tale fatto, ha generato una carenza di tali verifiche e, successivamente, una distorta applicazione dell'art.38 del d.lgs. 163/06, tale da investire la Giustizia amministrativa di un rilevante numero di ricorsi di OO.ee. che si vedevano esclusi dal MePA, frequentemente per irriskorie irregolarità e solo nella fase di rinnovo della loro iscrizione, senza che Consip avesse mai contestato loro alcunché al momento della prima iscrizione. In ogni caso permane l'evidente omissione dei controlli sul possesso dei requisiti generali, di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006, che non si può imputare, per i motivi sopra indicati, esclusivamente al MATTM.

- **CIG 61109470FF “Acquisto macchine duplicatrici di chiavi, serrature e decoder”** – importo euro 125.500,00, affidato con richiesta di offerta ad un unico fornitore scelto tra quelli presenti sul MEPA.

Osservazioni

La RGS rileva che non ricorrono le condizioni per la suddetta procedura, in quanto l'affidamento diretto da parte del RUP ex art. 125, comma 11, ultimo periodo del d.lgs. n. 163/2006 è consentito solo per servizi o forniture inferiori a euro 40.000,00. Inoltre: manca la determina a contrarre, prevista dall'art. 11, comma 2 del d.lgs. n. 163/2006; nella richiesta di offerta non è stato indicato il valore stimato dell'affidamento, in violazione dell'art. 29 del d.lgs 163/2006; non è stata esibita la comunicazione ad Equitalia prescritta per i pagamenti superiori a 10.000,00 euro; i controlli ex art 38 del d.lgs n. 163/2006 non risultano essere stati eseguiti.

Controdeduzioni

Si è ricorso all'ex art. 125 comma 11, poiché la ditta*omissis*..... risultava l'unica in Italia ad essere esclusivista per le forze dell'ordine sia nella fornitura della componentistica appartenente alla marca*omissis*..... sia per la fase di formazione agli operatori delle forze dell'ordine addetti ai lavori; inoltre la fornitura prevedeva anche ulteriori marche di chiavi quali*omissis*....., e decoder personalizzati dalla ditta.....*omissis*..... .

Per quanto riguarda la definizione del prezzo, si rappresenta che precedentemente all'affidamento del contratto alla ditta*omissis*.....lo scrivente ha comunque svolto un'indagine di mercato invitando altre ditte del settore. La valutazione della congruità della spesa è stata svolta con il supporto del CCTA. Per le comunicazioni ad Equitalia per importi superiori a 10.000,00 euro è stata svolta dall' Ufficio del Funzionario Delegato CCTA Servizio Amministrativo del Comando Unità Mobili e Specializzate Carabinieri ... *omissis* Il controllo dei requisiti ex art. 38 è stato effettuato.

Valutazioni

Si rilevano evidenti incongruenze nelle controdeduzioni dell'Amministrazione riguardo alla presunta esclusività del soggetto affidatario, che non risulterebbe avere rivestito all'epoca in alcun modo la veste di agente unico per l'Italia (o solo per la Provincia di Roma) della componentistica.....*omissis*..... Da indagini effettuate dall'Ufficio istruttore, l'O.e.*omissis*.....risulta essere un semplice rivenditore al dettaglio, attualmente non esclusivista per la zona di Roma dei prodotti oggetto dell'affidamento in esame. Pur non potendo, tuttavia, escludere con assoluta certezza che, all'epoca di tali forniture, detto O.e. rivestisse il ruolo di esclusivista per la zona di Roma di alcune marche di serrature, la natura stessa di negozio al dettaglio di componentistica di sistemi di chiusura di sicurezza porterebbe ragionevolmente ad escludere tale ipotesi.

A riguardo occorre richiamare il particolare onere motivazionale richiesto dall'art. 57 comma 1 del d.lgs. 163/2006 (attualmente art. 63, comma 1 del d.lgs. 50/2016) nel caso di adozione della procedura negoziata senza bando, nonché le precisazioni dell'Autorità e della Giurisprudenza che hanno ribadito la centralità della motivazione della determina a contrarre (non predisposta), che costituisce una deroga alle regole dell'evidenza pubblica, per cui occorre che l'infungibilità sia debitamente accertata e motivata.

Le specifiche ragioni che impediscono alla stazione di appaltante di reperire l'opera, la fornitura o il servizio sul libero mercato devono infatti essere individuate ed esplicitate nella determinazione di affidamento, che dovrà essere, sul punto, idoneamente motivata, con particolare riferimento all'istruttoria e alle indagini di mercato espletate (Linee Guida Anac n. 8 approvate con delibera n. 950/2017; Tar Milano, 21.2.2018 n. 500).

Inoltre, il Ministero assicura che i controlli ex art. 38 d.lgs. 163/06 sono stati effettuati senza, tuttavia, chiarire se tali verifiche siano state effettuate dalla stessa struttura ministeriale o dal Comando dei Carabinieri che già aveva effettuato i controlli ex art.38, c.1 lett. g), del d.lgs.163/2006.

Pertanto, il ricorso all'affidamento diretto ex art.125, comma 11, d.lgs.163/06 non appare del tutto conforme al dettato normativo vigente all'epoca in quanto potenzialmente lesivo della concorrenza.

Riguardo alla contestata mancanza dell'apposita determina a contrarre ci si riporta a quanto espresso nelle valutazioni alla precedente CIG 6478298C9E.

- **CIG 506522758C** *“Fornitura di componenti di telecomunicazioni, multimediali, tecnologiche, informatiche e misure di accompagnamento”* – importo di aggiudicazione euro 1.639.579.00, affidato con procedura di gara aperta in ambito U.E. ai sensi dell'art. 3, comma 37 e art. 55, comma 5 del d.lgs. n. 163/2006.

Osservazioni

La RGS osserva che non sono stati prodotti i certificati di collaudo o di regolare esecuzione delle forniture previsti dall'art. 14 del contratto.

Controdeduzioni Ministero

Il Collaudo finale è stato svolto, il certificato di collaudo è archiviato nell'apposito faldone della documentazione del procedimento depositato nella stanza n.680 del MATTM.

Valutazioni

Si prende atto di quanto garantito dal Ministero in merito all'effettuazione del collaudo

- **CIG 5118033E6D** *“Fornitura di dati e servizi per il potenziamento del sistema informativo del piano straordinario di Telerilevamento ambientale”* – importo di aggiudicazione euro 12.246.370,02, affidato con procedura di gara aperta in ambito UE ai sensi dell’art. 3, comma 37 e art. 55, comma 5 del d.lgs. n. 163/2006.

Osservazioni

La RGS rileva che, pur essendo stata nominata la Commissione di collaudo, alla data di chiusura della verifica degli ispettori (17.11.2016), il collaudo non risultava ancora essere stato effettuato in quanto alla data del 15.9.2016 erano ancora da eseguire forniture per euro 1.012.397,90 + IVA. E’ evidente, quindi, un notevole ritardo nell’esecuzione dell’appalto, che avrebbe dovuto concludersi entro 24 mesi dalla data della stipula del contratto (11 ottobre 2013). La RGS segnala, altresì, la mancanza nella lettera d’invito e nella lettera d’ordine di ogni riferimento a eventuali penalità in caso di ritardi nel compimento dei lavori.

Controdeduzioni

In riferimento alla presunta mancanza di penali nella lettera di invito e nella lettera di ordine si evidenzia che tali previsioni sono regolarmente presenti nei documenti dell’appalto debitamente consegnati agli ispettori in sede di verifica ed allegati alla presente risposta ad ogni buon fine. 1. Disciplinare di gara art.19. 2. Contratto art.16.

Quanto al ritardo nel collaudo dell’appalto, si segnala che in sede di consegna finale della fornitura, avvenuta entro la data prevista del 31.7.2016, in sede di collaudo sono emerse criticità significative che hanno comportato il rigetto della parte della fornitura relativa all’intero territorio della Provincia Autonoma di Trento per i rilievi LIDAR a 10pt/mq. Per quota altimetrica < 1800mt. E la relativa lavorazione in sostituzione da parte del RTI appaltatore. Si evidenzia che, trattandosi di rilievi aerei ad alta risoluzione, per completare i voli è necessario che vi siano condizioni meteo favorevoli e che vi sia assenza di vegetazione rigogliosa così come la non presenza di aree coperte da manto nevoso, condizioni queste tali da consentire di acquisire dati omogenei e coerenti sia in fase di rilievo che in fase di processamento e, considerata l’estensione del territorio (pari a 4.471 kmq), si è dovuto di conseguenza consentire all’appaltatore il tempo necessario per effettuare nuovamente i rilievi. Per le ragioni di cui sopra, il collaudo non si è potuto esaurire nei 60 gg. successivi alla conclusione dei lavori. Giova evidenziare come i dati di cui trattasi siano fondamentali per gli aspetti di protezione civile e mitigazione del rischio idrogeologico e che il completamento della mappatura a livello nazionale dei dati telerilevati costituisce interesse preminente per la salvaguardia del territorio.

Valutazioni

Si prende atto delle valutazioni tecniche che hanno comportato il ritardo nell’effettuazione delle operazioni di collaudo.

- **SMART CIG Z460C0E782** *“Percorso di educazione ambientale rivolto agli studenti delle scuole secondarie di primo grado all’interno della settimana di sensibilizzazione contro l’abbandono di pneumatici usati e per la corretta gestione dei rifiuti nell’area nota come Terra dei fuochi”* – importo euro 25.000,00, affidato con richiesta di preventivo a Legambiente onlus e accettazione dell’offerta.

Osservazioni

La RGS rileva, innanzitutto, che è stata omessa l'indicazione del valore stimato dell'affidamento, che, ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. n. 163/2006, deve essere stabilito all'avvio di ogni procedura, indipendentemente dall'esistenza di un bando. Inoltre: non risulta che il DURC sia stato acquisito anche in fase di affidamento del contratto; è stato omesso il controllo del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, che rilevano anche quando il contraente è una *onlus*; è stata omessa l'individuazione del RUP, in violazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 163/2006.

Controdeduzioni

Per quanto attiene all'omessa indicazione del valore stimato dell'affidamento, si precisa trattarsi di un affidamento diretto non soggetto a calcolo di base d'asta, bensì ad una ricerca informale di mercato, garantita attraverso l'acquisizione di un preventivo le cui voci di spesa sono state valutate con riferimento alla loro congruità. Per quanto attiene, poi, l'omesso controllo del possesso dei requisiti di capacità economico finanziaria e tecnico organizzativa, si fa presente che l'associazione*omissis*..... rientra nell'elenco delle Associazioni ambientaliste riconosciute dal MATTM ai sensi dell'art.13 della l.344/86 ed è sottoposta, periodicamente, a verifiche stringenti per il mantenimento di tale status. A tal fine, l'affidamento è stato effettuato al di fuori dell'ambito di operatività del "Codice degli appalti" in quanto è stato valutato che ricorreva l'ipotesi di una iniziativa co-partecipata per progetti di educazione ambientale da parte di partner privati, con proprie risorse congrue e aggiuntive rispetto alle risorse pubbliche. A tal fine, questa procedura non consiste in vere e proprie forme di affidamento di servizi a terzi, quanto piuttosto in strumenti per la realizzazione di forme di collaborazione e partnership mediante la messa in comune di risorse tra i due soggetti dell'accordo (cfr. TAR Lombardia Brescia, sez.II, sentenza 17 ottobre 2014, n. 1080). Si aggiunga che si tratta di un progetto di educazione ambientale realizzata a favore di studenti di una scuola secondaria di primo grado, per cui la scelta del soggetto formatore (.....*omissis*.....) è ricaduta sul dirigente dell'autonomia scolastica. Il MATTM, nell'ambito della sua mission istituzionale, ha ritenuto di copartecipare all'iniziativa garantendone il sostegno. Per quanto riguarda, invece, l'omessa indicazione del RUP, le sue funzioni vanno ascritte al dirigente della Divisione qualora non sia espressamente designato. Con riferimento, infine, al DURC, lo stesso è stato correttamente acquisito e se ne produce copia agli atti d'ufficio.

Valutazioni

Si prende atto di quanto contro dedotto dall'Amministrazione, non ravvisando ipotesi di illegittimità nella procedura "de qua". Si riscontra, inoltre, la presenza agli atti di copia del Durc attestante la regolarità contributivo/assicurativa della Onlus.

- **SMART CIG ZB916FC850 "Fornitura di una figura professionale, per la durata di 180 giorni, di un analista programmatore senior per la gestione sistemi di sviluppo software in ambiente Linux e Windows e per l'amministrazione DBA e sicurezza perimetrale dei sistemi"**
– importo euro 39.600,00, affidato con richiesta di un'offerta a quattro operatori del settore ai sensi dell'art. 125 del d.lgs. n. 163/2006.

Osservazioni

La RGS osserva, in primo luogo, che il MATTM per far fronte all'esigenza di cui sopra avrebbe dovuto, ricorrendone i presupposti e constatata l'assenza al suo interno di analoghe professionalità, far ricorso alla possibilità di conferire, previo esperimento di una procedura comparativa, un incarico

individuale ex art. 7, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001, anziché ricorrere a un affidamento ex art. 125 del d.lgs. n. 163/2006. Inoltre, si evidenzia che: nella lettera d'invito non è indicato il criterio in base al quale aggiudicare la gara ex art. 81 del d.lgs. n. 163/2006, la richiesta di offerta non contiene un prezzo di riferimento; non risulta che sia stato effettuato il controllo del possesso dei requisiti generali dell'aggiudicatario ex art. 38 del d.lgs. n. 163/2006.

Controdeduzioni

Premesso che il MATTM per figure professionali dello stesso Skill professionale affidava a ditte esterne le attività non avendo presente nel proprio organico funzionari Analisti/Programmatori; inoltre il MATTM non svolgeva e non effettuava programmazione in tal senso.

L'individuazione tra gli operatori è stata svolta interessando ditte che avevano già lavorato allo sviluppo dei sistemi informativi del CCTA e comunque furono invitate 5 ditte a presentare la propria offerta economica.

Valutazioni

Nel caso in oggetto, si evidenzia una situazione in cui l'Amministrazione, per compiti collegati ad una sua attività specifica continuativa "amministrazione DBA e sicurezza perimetrale dei sistemi", si rivolge ad una ditta esterna ex art.81 del vigente all'epoca d.lgs.163/2006. A rigore di logica, i compiti assegnati a tale figura professionale DBA, limitati a soli 180 giorni come da contratto in esame, non appaiono esaurirsi ma, all'inverso, dovrebbero presumibilmente estendersi a tutto l'arco temporale di utilizzo di determinate banche dati in funzione al Ministero. Infatti un DBA, figura di alta professionalità specifica, si occupa specificamente dell'efficientamento di dette banche dati e, nel caso di specie, si occupa anche di sistemi di sviluppo software in continua evoluzione. Pertanto, tale scelta effettuata dall'Amministrazione fa risaltare l'ipotesi di una artificiosa frammentazione di detti affidamenti nel tempo per mantenere presumibilmente i valori sotto soglia, a fronte oltretutto di un probabile impegno ulteriore ai soli 180 giorni dell'appalto in esame a discapito dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità dell'azione amministrativa. Si conferma, infine, la criticità relativa alla mancata verifica ex art.38 d.lgs.163/06, non avendo l'Amministrazione fornito giustificazioni al riguardo.

- **SMART CIG ZEC0C25ABF** *“Servizio di hosting, comprensivo di manutenzione, finalizzato alla gestione dei dati ambientali, territoriali e di strumenti di governo territoriale costituenti il quadro ambientale in possesso delle Amministrazioni pubbliche per poter essere messi a disposizione dei soggetti interessati”* – importo euro 32.392,00, affidato alla stessa ditta che lo aveva in affidamento in precedenza, tramite proroga, al fine di evitare l'interruzione del servizio.

Osservazioni

La RGS rileva che il MATTM avrebbe dovuto svolgere una gara o internalizzare il servizio anziché prorogare l'affidamento.

Controdeduzioni

In data 27 dicembre 2007 è stata stipulata tra il Ministero dell'Ambiente e*omissis*.....una convenzione avente ad oggetto *la realizzazione di un sistema di raccolta delle autorizzazioni di AIA rilasciate a livello regionale, di dati ambientali e territoriali in possesso delle Amministrazioni pubbliche da mettere a disposizione dei soggetti interessati, nonché la gestione del servizio di hosting del sistema informatico realizzato*. In tale ambito il portale AIA <http://aia.minambiente.it> era stato allocato presso i server di Ecocerved, società consortile

di.....*omissis*..... , che forniva il suddetto servizio sulla base di tale Convenzione, garantendone la continuità fino al 31 marzo 2013. Ciò posto, in prossimità della scadenza convenzionale, stante il carattere istituzionale del portale AIA, la Direzione Generale aveva interessato gli uffici tecnici preposti alla gestione delle procedure di AIA e dei sistemi informativi sulla necessità di garantire il predetto servizio di hosting comprensivo della manutenzione. In primo luogo la Direzione Generale aveva verificato la criticità di internalizzare il servizio allocando il portale AIA presso i server del Ministero, in quanto erano in corso di definizione le procedure per l'unificazione dell'infrastruttura informatica dei portali VIA-VAS e AIA, in materia di valutazione e autorizzazione ambientale. Successivamente era stata valutata la spesa presunta di tale servizio, che rientrava nei limiti del sistema di effettuazione delle spese per l'acquisizione in economia di beni e servizi, ai sensi dell'art. 125, comma 11, del D.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e del successivo Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice dei Contratti approvato con D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207. Ciò posto, anche al fine di scongiurare l'interruzione del servizio e tenuto conto dei costi e della tempistica per l'allocazione del portale AIA, ivi compresa la manutenzione, è stata stipulata in data 30 ottobre 2013 una convenzione, per il servizio predetto, ai sensi dell'art. 125, comma 11, del D.lgs. 163/2006, con la società.....*omissis*..... , sui cui server era allocato il portale AIA, in virtù della Convenzione del 27 dicembre 2007, con un evidente risparmio per l'Amministrazione.

Valutazioni

Si prende atto delle giustificazioni del Ministero riguardo all'opportunità di affidare alla ditta, precedente affidataria del servizio, detto appalto; fermo restando che tale procedura si può consentire nei limiti invalicabili di ulteriori prosecuzioni "ad libitum", che comporterebbero il deprecabile fenomeno di "lock in" informatico.

- **SMART CIG ZE40CF6411 "Servizio di facchinaggio per l'anno 2014"** – importo euro 26.394,01, affidato ex art. 125 del d.lgs. n. 163/2006.

Osservazioni

La RGS osserva la mancanza in atti della previa valutazione da parte del MATTM dell'impossibilità di ricorrere a personale interno per lo svolgimento di detto servizio, le cui modalità di espletamento e di pagamento del corrispettivo (mensilmente) appaiono peraltro quelle di un contratto a tempo determinato. Inoltre, non è indicato il criterio in base al quale aggiudicare la gara ex art. 81 del d.lgs. n. 163/2006 e la richiesta di offerta non contiene un prezzo di riferimento; la selezione comparativa è stata svolta solo tra due operatori; non è stato prodotto il DURC; non è stato effettuato il controllo dei requisiti generali ex art. 38 del d.lgs. n. 163/2006, necessario anche per gli affidamenti al di sotto di euro 40.000,00.

Controdeduzioni

In data 17/12/2013 la Direzione Generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientale ha acquisito la fornitura di un servizio di facchinaggio per le esigenze della Commissione Tecnica di Verifica dell'Impatto Ambientale VIA-VAS per l'anno 2014. Tale servizio, in essere dal 2010, era svolto dalla*omissis*.....che, in R.T.I. con.....*omissis*..... , forniva già un servizio di gestione integrata dell'immobile, sede ministeriale, nell'ambito della Convenzione Consip stipulata dalla Direzione Generali Affari Generali e del Personale nel 2007 e successive proroghe. La medesima Direzione, tra l'altro, aveva effettuato il controllo dei requisiti generali ex art. 38 del d.lgs. n. 163/2006. Il servizio di

facchinaggio di cui trattasi, nell'impossibilità di essere svolto, per ragioni legate alla sicurezza sul lavoro, dalle figure professionali del personale ministeriale interno, aveva lo scopo di assicurare la presenza di 1 unità di personale per 5 ore/giorno per 5 giorni a settimana volto a garantire un supporto all'attività della Commissione stessa, consistente nel ritiro dei numerosi e voluminosi quantitativi di corrispondenza in arrivo quotidianamente con conseguente movimentazione della documentazione progettuale tra i vari piani della sede Ministeriale dove, logisticamente, era ubicata la Commissione VIA-VAS. Inoltre doveva essere garantito il collegamento esterno con i locali archivio, siti al civico 112 di Via Cristoforo Colombo presso cui era conservata una notevole mole di documentazione concernente l'attività della Commissione stessa. Il servizio di facchinaggio in questione era nel 2014 attività non reperibile sul sistema delle Convenzioni Consip di cui all'art. 26 della Legge 23/12/1999, n. 488 per mancanza dei requisiti minimi per l'adesione alla Convenzione stessa, che prevedeva l'attivazione di almeno tre servizi di "Facility Management", né era reperibile sul M.E.P.A. come attività a sé stante. Ciò posto, per l'affidamento del servizio di facchinaggio in questione, l'Amministrazione aveva operato una valutazione preventiva circa il valore totale dell'offerta, ben al di sotto dei 40.000,00 euro, prendendo come termine di paragone il costo Euro/ora del servizio a canone mensile (non contratto a tempo determinato), riferito al facchinaggio presente nella Convenzione Consip attiva a quella data. Successivamente aveva proceduto ai sensi dell'art. 125, comma 11, del D.lgs. 12/04/2006, n. 163 e del successivo Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice dei Contratti approvato con D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (acquisizione in economia di beni e servizi), selezionando comparativamente le offerte di preventivo richieste sia al fornitore che, in Convenzione Consip dal 2014, gestiva il servizio di Global Service presso la sede ministeriale sia al fornitore che precedentemente forniva il medesimo servizio, realizzando un evidente risparmio per l'Amministrazione. Si allega il DURC del fornitore aggiudicatario conservato agli atti dell'Amministrazione.

Valutazioni

Si prende atto delle contro deduzioni dell'Amministrazione.

- **SMART CIG Z4510E0E09E1 "Aggiornamento dell'Osservatorio sulla mobilità Sostenibile in Italia - indagine sulle principali 50 città, edizione 2013"** – importo euro 23.600,00, affidato in maniera diretta e liquidato all'associazione Euromobility a titolo di contributo concesso ex art. 12 della legge n. 241/1990, a fronte della presentazione della domanda e di rendicontazione delle spese.

Osservazioni

La RGS rileva che, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990, *"la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione (...) da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi"*. Inoltre, nella sezione *"Amministrazione trasparente"*, sottosezione *"Sovvenzioni, sussidi, contributi, vantaggi economici – Criteri e modalità"* è riportato che i criteri e le procedure per l'attribuzione di qualsiasi forma di beneficio economico da parte del MATTM a soggetti pubblici o privati sono disciplinati dalla Direttiva ministeriale GAB-DEC-2010-0000153 del 5.8.2010. Tale Direttiva, in particolare, subordina la concessione dei contributi alla presentazione di una domanda a seguito di avviso pubblicato sul sito istituzionale di detto Ministero, in cui devono essere fissati i criteri per l'erogazione, alla luce dei quali un'apposita Commissione di valutazione procede alla formazione della graduatoria. Nel caso in esame la

procedura sopra descritta non è stata rispettata. La deroga dalle procedure ordinarie è stata giustificata dal MATTM con la circostanza che l'associazione*omissis*.....rappresenta il National Focus Point in seno ad EPOMM (European Platform on Mobility Management), organizzazione non profit composta dai governi nazionali europei, per la partecipazione alla quale l'Italia paga un contributo associativo di € 15.000,00 annui. La RGS evidenzia, infine, che il Direttore Generale in carica al momento della presente verifica ha riferito di aver richiesto approfondimenti ai suoi uffici sulla legittimità della procedura adottata e di aver sospeso la liquidazione di qualsiasi somma ad.....*omissis*..... per l'anno 2015.

Controdeduzioni

Nella concessione del finanziamento per la realizzazione dell'edizione 2013 dell' "Osservatorio sulla mobilità sostenibile in Italia – Indagine sulle principali 50 città", l'allora Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, il Clima e l'Energia aveva individuato l'Associazione*omissis*..... mediante affidamento diretto, in base a quanto disposto dall'articolo 12 della Legge 241/1990, sulla base del ruolo che la stessa Associazione rivestiva all'interno della European Platform on Mobility Management – EPOMM.....*omissis*....., infatti, assolveva già da tempo alla funzione di *National focal point* all'interno di EPOMM (European Platform on mobility Management), network senza scopo di lucro alla cui nascita, oltre che la Commissione Europea, aveva contribuito anche il Ministero dell'Ambiente, e il cui scopo è la promozione e la diffusione della cultura della sostenibilità ambientale attraverso le conoscenze in materia di mobility management. La presenza di*omissis*.....all'interno di EPOMM si suppone pertanto che sia stata ritenuta garanzia di competenze e conoscenze, portando alla individuazione della stessa quale beneficiaria del finanziamento a copertura parziale delle spese da sostenere per l'indagine. Tenuto conto del profilo altamente specialistico di.....*omissis*..... , è da ritenere, inoltre, che l'Amministrazione, nella persona del Direttore Generale *pro-tempore* della Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, il Clima e l'Energia, non abbia ritenuto opportuno avviare le procedure di cui all'articolo 2 della Direttiva GAB-DEC-2010-153 del 5 agosto 2010, fermo restando che, comunque, per l'affidamento in parola si è tenuto conto, economicamente e riguardo alla pubblicità dell'atto, delle prescrizioni di cui agli articoli 5 e 8 della stessa Direttiva.

Valutazioni

La deroga che, nelle contro deduzioni dell'Amministrazione, viene giustificata dall'appartenenza di*omissis*..... a "European Platform on Mobility Management – EPOMM" non viene ulteriormente specificata dal MATTM, il quale inoltre non ha dichiarato che l'appartenenza dell'Associazione*omissis*.....all'EPOMM era dovuta esclusivamente al fatto che, tale nomina, fosse stata operata direttamente dallo stesso Ministero. Permane, pertanto, il dubbio sul mancato rispetto delle regole dettate dalla Direttiva MATTM GAB-DEC-2010-0000153 del 5.8.2010 sull'erogazione diretta del contributo ad una Associazione, la cui unica giustificazione derivava dal fatto di essere un "National Focal Point" all'interno di una organizzazione inter ministeriale tra alcuni Paesi europei, per giunta tale attribuzione risulta conseguita tramite segnalazione dello stesso MATTM.

- **SMART CIG Z460E101CC "Acquisto di n. 10 pc e relativo servizio di manutenzione e assistenza"** – importo euro 36.905,00, affidato con una procedura MEPA.

Osservazioni

La RGS rileva che il MATTM non ha dimostrato di aver effettuato il controllo del possesso dei requisiti di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006.

Controdeduzioni

A seguito di ulteriori verifiche duole dover comunicare che questa Direzione non dispone di altri documenti né ha rinvenuto ulteriori elementi rispetto a quelli già formalmente trasmessi agli ispettori del S.I.Fi.P nel 2016 in occasione degli accertamenti ispettivi. Si rammenta che il procedimento è stato seguito da un Dirigente della ex Direzione Generale per lo Sviluppo Sostenibile, il Clima e l'Energia che alla data odierna non presta più servizio presso la scrivente Direzione Generale né presso questa Amministrazione.

Valutazioni

Risulta particolarmente grave quanto esplicitato riguardo al mancato rinvenimento della documentazione relativa a detta procedura. Permangono, in conseguenza di tale riscontrata anomalia, dubbi sulla legittimità dei controlli effettuati in sede di verifica dei requisiti di ordine generale dell'affidatario.

- **SMART CIG ZD51314DA1 “Contributo per le attività di ricerca, divulgazione e formazione nell'ambito del Protocollo foreste montane della Convenzione delle Alpi”** – importo euro 38.000,00, affidato al.....*omissis*.....

Osservazioni

La RGS evidenzia che nella nota di accettazione del MATTM è richiamato l'art. 19, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 163/2006, che disciplina, nell'ambito dei contratti “esclusi”, quelli concernenti i servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente alla stazione appaltante, perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente retribuita da tale amministrazione. Tuttavia, tenuto conto che la procedura in esame ha preso avvio da una richiesta di finanziamento, la stessa doveva essere ricondotta nell'ambito disciplinato dall'art. 12 della legge n. 241/1990, piuttosto che in quello dei contratti “esclusi” i quali, in ogni caso, devono essere aggiudicati secondo quanto previsto dall'art. 27 del Codice stesso, ossia nel rispetto dei principi comunitari e con affidamento preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti. In tale ultimo caso, si dovrebbe rilevare, altresì la mancanza della determina a contrarre prevista dall'art. 11, comma 2 del d.lgs. n. 163/2006. Infine, non risultano effettuati i dovuti controlli sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive in ordine al possesso dei requisiti di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006, necessari anche negli affidamenti dei servizi “esclusi”, trattandosi di un principio di carattere generale. Infine, il MATTM non ha esibito il DURC. Al momento della verifica ispettiva i contributi in oggetto non erano stati ancora liquidati.

Controdeduzioni

Premesso che.....*omissis*..... è un centro di ricerca internazionale (.....*omissis*.....) che ha come compito lo svolgimento di progetti e attività di ricerca interdisciplinare a scala regionale e internazionale sulle foreste montane, e si avvale di un network di enti di ricerca e formazione nazionali e internazionali. Oggetto della richiesta di contributo è la realizzazione di attività di ricerca a carattere internazionale sulle foreste montane, avvalendosi del coinvolgimento del Working Party on the Management of Mountain Watersheds (WP-MMW) che opera nell'ambito dei lavori dell'Organizzazione per

l'Alimentazione e l'Agricoltura delle Nazioni Unite (FAO) ed in particolare della sua European Forestry Commission (EFC).

La proposta progettuale è stata accolta poiché conforme e complementare con le attività sviluppate del Programma della Presidenza italiana 2013-2014 della Convenzione delle Alpi e con gli indirizzi strategici definiti nello stesso programma approvato dalla XII Conferenza dei Ministri della Convenzione delle Alpi (Poschiavo, Svizzera, 7 settembre 2012) per l'attuazione della Convenzione stessa ed in particolare del suo Protocollo in materia di "Foreste Montane" (L. 50/2012), tra cui nello specifico l'istituzione di un gruppo di lavoro (GDL) internazionale ad hoc sotto Presidenza dell'Italia anche al fine di garantire il contributo alle altre politiche internazionali in materia di rilevante interesse per lo Stato Italiano.

Tanto premesso, il MATTM ha richiamato l'art.19, comma 1, lett. f) del d.lgs. n.163/2006 in quanto il contributo concesso era dedicato a servizi di ricerca i cui risultati non appartenevano a uso esclusivo della stazione appaltante nell'esercizio delle sue attività e considerato che la prestazione era interamente retribuita da questa Amministrazione.

In linea con il citato articolo, a tal proposito si sottolinea che si era vincolato*omissis*.....a mettere a disposizione del MATTM tutta la documentazione e l'eventuale supporto software prodotto nel corso delle attività, nonché di assicurare il necessario raccordo con organismi istituzionali nazionali ed esteri competenti o comunque interessati dallo svolgimento delle attività. Inoltre a*omissis*.....è stato richiesto di presentare un rendiconto delle spese sostenute e un report tecnico-narrativo delle attività svolte (trasmesso poi con nota prot. 7213/SEC del 20/07/2016).

I risultati ottenuti sono stati messi a disposizione della Presidenza italiana del GDL "Foreste Montane" della Convenzione delle Alpi, ai fini della condivisione con i partner internazionali di tale attività di ricerca, ai sensi dell'art. 4 lettere *b)* e *c)* del Protocollo "Foreste Montane" della Convenzione delle Alpi ratificato con legge n. 50/2012, il quale dispone che le parti contraenti di assicurare la realizzazione delle finalità e delle misure stabilite dal presente Protocollo, mediante la cooperazione transfrontaliera tra tutte le autorità competenti e in particolare tra le amministrazioni regionali e gli enti locali; di promuovere sia lo scambio di conoscenze ed esperienze, sia iniziative comuni, mediante la cooperazione internazionale tra istituti di ricerca e di formazione, tra le organizzazioni forestali e ambientali, nonché tra i media.

Infine, trattandosi di un ammontare inferiore a € 40.000 e date le caratteristiche sopra citate dell'affidatario/beneficiario, in ragione dell'esclusione dall'applicazione del Codice ai sensi dell'art. 19f), si è ritenuto di procedere senza richiedere ulteriori preventivi, né di procedere ai controlli di cui all'art. 38 del d.lgs. n.163/2006. I Durc sono stati controllati.

Valutazioni

Si prende atto delle valutazioni tecnico scientifiche che hanno portato al finanziamento a favore di un soggetto ad alta specializzazione ambientale e inserito in un più ampio contesto scientifico internazionale. Tuttavia, così come è risultato in atti effettuato il controllo sui Durc del.....*omissis*....., allo stesso modo doveva essere verificato il possesso dei restanti requisiti di ordine generale ex art.38 del d.lgs.163/2006.

- **SMART CIG ZAF0FB70DC "Servizi di consulenza contabile, tributaria e legale per la gestione di esperti nell'ambito del Progetto operativo di assistenza tecnica delle Regioni Obiettivo convergenza (POAT) – Programma operativo nazionale governance e assistenza**

tecnica 2007-2013” – importo euro 38.000,00, affidato in via diretta ai sensi dell’art. 125, comma 11, secondo periodo del d.lgs. n. 163/2006.

Osservazioni

Nel merito, la RGS osserva che non si tratta di affidamento di appalti di servizi, bensì di conferimento di incarichi esterni aventi ad oggetto prestazioni di lavoro autonomo (artt. 2222-2229 c.c.) rese alla PA. Pertanto, la disciplina generale applicabile non è quella prevista dall’invocato art. 125, comma 11, secondo periodo del d.lgs. n. 163/2006, bensì quella dettata dall’art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, di cui mancano i presupposti di legittimità. Infatti, dagli atti non emerge che il conferimento dell’incarico di consulenza sia stato preceduto, come richiede quest’ultima disposizione, dall’attività di ricognizione dell’assenza di professionalità interne e la stessa non risulta attestata. Inoltre, la consulenza di natura tributaria si concretizza in attività amministrative ordinarie, rientranti nei compiti istituzionali dell’ufficio personale (adempimenti di legge connessi all’instaurazione e cessazione dei rapporti di co.co.co; elaborazione dei cedolini paga; versamenti fiscali e previdenziali; elaborazione del CUD, ecc.); mentre la consulenza di natura legale è caratterizzata da scarsa tecnicità, in quanto le prestazioni rese consistono in pareri in ordine a tematiche generalmente note all’ufficio personale di un’amministrazione centrale dello Stato (incompatibilità tra gli incarichi di collaborazione; congedi per maternità delle collaboratrici della PA, diritto di accesso agli atti amministrativi).

Controdeduzioni

Trattasi di affidamento di un servizio richiesto alla società, all’interno di un complessivo progetto di assistenza tecnica, di cui il MATTM è stato beneficiario a valere sulla programmazione di fondi comunitari 2007-2013. Le prestazioni richieste concernevano la gestione del personale unitamente a competenze giuslavoristiche di varia natura. Dette prestazioni, prescindendo dalla palese carenza di personale che di per sé escluderebbe ulteriori carichi di lavoro aggiuntivi, non erano oggettivamente riscontrabili presso il MATTM, trattandosi di procedure che richiedevano le professionalità specifiche a cui si è fatto ricorso. Si specifica che il MATTM DG SVI è stato beneficiario e non gestore.

Valutazioni

Nonostante le controdeduzioni del MATTM, i rilievi espressi dagli ispettori RGS non appaiono confutati nel definire consulenze professionali ex art. 7, comma 6, del d.lgs.165/2001 tali affidamenti diretti. Di conseguenza l’Amministrazione avrebbe dovuto preventivamente giustificare tali incarichi rilevando al suo interno l’eventuale assenza delle richieste professionalità.

- **SMART CIG ZE4086D41B “Analisi dell’impatto della sostenibilità ambientale sul tema della fame nel mondo e redazione di un documento di sintesi”** – importo euro 30.000,00, affidato alla società cooperativa*omissis*.....quotidiano *on line*, sulla base di richiesta di finanziamento per il progetto “studio/dossier articolato e approfondito” sui temi di cui sopra.

Osservazioni

La RGS rileva che il caso di specie non attiene alla materia degli appalti pubblici, tenuto conto dell’assenza di prestazioni sinallagmatiche e del richiamo nei decreti di pagamento all’art. 12 della legge n. 241/1990, che disciplina la concessione da parte delle amministrazioni pubbliche di sovvenzioni, contributi, ausili, finanziamenti e, in genere, di vantaggi economici, subordinandola a meccanismi volti a

garantire la trasparenza e l'imparzialità dell'Amministrazione. Come sopra evidenziato per lo SMART CIG Z4510E0E09E1, la Direttiva ministeriale GAB-DEC-2010-0000153 del 5.8.2010 fissa il procedimento da seguire e i criteri da rispettare per assicurare il buon operato amministrativo. Nella fattispecie in esame detti criteri non sono stati rispettati, atteso che l'attribuzione dei vantaggi economici a favore della società cooperativa.....*omissis*..... è avvenuta *ad personam*, in assenza di avviso pubblico, di criteri direttivi e di valutazione comparativa, in violazione dei principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità che devono improntare l'azione dei pubblici poteri.

Controdeduzioni

Non è stato possibile reperire alcuna documentazione relativa alla suddetta attività.

Valutazioni

Anche in questa procedura, come già rilevato per lo SMART CIG Z460E101CC, appare quantomeno anomala una situazione in cui una Amministrazione dello Stato non riesca a rintracciare al suo interno la documentazione relativa ad appalto, o a un finanziamento o contributo pubblico. Permangono, di conseguenza, forti dubbi sulla legittimità di tale procedura.

- **SMART CIG Z0D15F8DCA** *“Affidamento alomissis.....dell'attuazione di corsi di riqualificazione del personale previsti dall'art. 6, comma 4, lett. a) della l. 344/1997”* – importo euro 150.000,00, affidato con convenzione la cui durata, risalente al 29.12.1998, era stabilita in un anno, decorrente dalla data di avvenuta registrazione del decreto ministeriale di approvazione della stessa.

Osservazioni

Nel merito, la RGS segnala che detta convenzione è stata prorogata negli anni con successivi atti aggiuntivi e che il “X atto aggiuntivo alla convenzione”, stipulato il 17.12.2010, cui si riferisce l'affidamento in esame, è quello che ha disposto la proroga fino al 30.6.2014. Inoltre, si rileva che è stato utilizzato uno smart CIG per un affidamento superiore all'importo di euro 40.000,00 per il quale avrebbe dovuto essere richiesto e staccato un CIG *Simog*.

Controdeduzioni

L'atto aggiuntivo alla Convenzione del 17 dicembre 2010, con cui ne è stata disposta la proroga sino al 30 giugno 2014, è stato regolarmente registrato alla Corte dei conti. Per quanto concerne, invece, l'utilizzo di uno SmartCIG in luogo di un CIG *Simog*, tale circostanza è imputabile ad un mero errore materiale.

Valutazioni

Si confermano i rilievi degli Ispettori RGS riguardo all'erroneo utilizzo, peraltro confermato dallo stesso Ministero, per la procedura in oggetto dello SmartCIG al posto di un CIG *Simog*.

Alla luce di quanto sopra esposto, il Consiglio

DELIBERA

Relativamente alle risultanze istruttorie e alle considerazioni sopra svolte, si ritiene di dover confermare quasi integralmente le criticità rilevate nell'indagine ispettiva, consentendo, gli accertamenti condotti, di rilevare il ricorrere di profili di carenza in ordine all'applicazione della normativa in materia di contrattualistica pubblica.

In tal senso si richiamano le principali criticità emerse in relazione alle seguenti procedure esaminate:

con riferimento alle verifiche svolte nel settore degli appalti di lavori si rileva:

- la mancanza della determina contrarre, di cui all'art. 11, comma 2 del predetto decreto legislativo in relazione alle procedure svolte in economia ai sensi dell'art. 125 dell'allora vigente d.lgs 163/2006, di cui ai CIG 5396016544 e 5758163A6B;
- il mancato reperimento in atti della documentazione comprovante la comunicazione ad Equitalia, prescritta per i pagamenti superiori a 10.000.00 euro, ai sensi dell'articolo 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 e del Decreto del 18.01.2008 n. 40 del Ministero dell'Economia e delle Finanze in relazione alle procedure di cui ai CIG 5396016544 e 5758163A6B;
- la carenza del presupposto dell'imprevedibilità in relazione alla variazione dei lavori fino alla concorrenza di un quinto dell'importo dell'appalto in relazione alla procedura di cui al CIG 5396016544;
- l'eccessiva protrazione dei lavori in assenza di adeguate motivazioni in relazione alla procedura di cui al CIG 5758163A6B.

per quanto concerne le procedure esaminate relativamente a servizi e forniture si rileva:

- la mancanza di un apposito impegno di spesa e della relativa determina a contrarre, oltre l'omessa presentazione del DURC alla stipula da parte dell'affidatario, per il CIG 6478298C9E "Attività di conservazione di specie animali incluse nella Convenzione di Washington";
- la mancanza della determina contrarre, di cui all'art. 11, comma 2 del predetto decreto legislativo in relazione alle procedure svolte in economia ai sensi dell'art. 125 dell'allora vigente d.lgs 163/2006, di cui ai CIG 6478298C9E, 5417758B53, 60193214D3, 51352373A, 5618000841, 55933767E3, 61109470FF, 624446685A, 6355546A77, 6495100613, 65193322F5, SMART CIG ZD51314DA1;
- La carenza organizzativa riguardo al mancato ritrovamento della documentazione relativa a due distinte procedure di affidamento, che non ha consentito la valutazione della ipotetica legittimità di tali appalti (SMART CIG ZE4086D41B e Z460E101CC);
- le gravi carenze riscontrate riguardo alla mancata o incompleta effettuazione del controllo dei requisiti di ordine generale ex art. 38, del D.lgs. 163/2006 e s.m.i. (CIG 5417758B53, 60193214B3, 55933767E3, 61109470FF, 5618000841, 614446685A, 6355546A77, 6495100613, 65193322F5, SMART CIG ZB916FC850 e ZD51314DA1);
- la mancanza di atti formali del Direttore generale per il perfezionamento dell'affidamento o della determina a contrarre (CIG 6478298C9E e 51352373A);
- l'illegittimo ricorso alla procedura ex art. 125, comma 11, secondo periodo del d.lgs. n. 163/2006 e s.m.i., per il conferimento di incarichi esterni che, al contrario, dovevano essere assegnati ai sensi dall'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001 (SMART CIG ZAF0FB70DC).

Dà mandato agli Uffici di Vigilanza di trasmettere la presente Delibera alla S.A. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – MATTM.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 28 aprile 2020

Il Segretario *Rosetta Greco*