



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 803 del 20 luglio 2016

Fascicolo n. 551/2015

Oggetto: Gestione del centro di accoglienza richiedenti asilo (C.A.R.A.) di Castelnuovo di Porto (Rm).
Stazione appaltante: Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo di Roma.

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'Area Vigilanza, Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Considerato in fatto

Con avviso pubblicato in data 20.2.2013, la Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo di Roma ha indetto una gara a procedura aperta per l'affidamento della gestione del centro di accoglienza richiedenti asilo (C.A.R.A.) di Castelnuovo di Porto (RM) con una capienza pari a 650 posti disponibili, per un periodo di tre anni ed un importo stimato pari ad € 21.352.500,00, oltre Iva, da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso.

La gara è stata aggiudicata il 24.10.2013 al Consorzio Eriches 29 Consorzio di Cooperative Sociali s.c. a r.l. (di seguito Eriches 29), risultato primo in graduatoria con un prezzo offerto di € 15.111.164,25 ed un ribasso del 29,23%.

Al secondo posto si è collocato il costituendo raggruppamento temporaneo di imprese Auxilium - Società Cooperativa Sociale - S.I.A.R. Società Cooperativa Sociale a r.l. con un'offerta di € 15.565.972,50 ed un ribasso del 27,1%, mentre al terzo posto si è classificato il costituendo Rti Società Gepsa S.a. - Associazione Culturale Acuarinto con un prezzo di € 15.902.274,38 ed un ribasso del 25,525%.

In data 21.2.2014 la Prefettura di Roma ha stipulato il contratto di appalto con la Eriches 29 per il periodo 1 marzo 2014-28 febbraio 2017.

La gara è stata successivamente annullata dalla sentenza del Tar del Lazio, sezione I ter, del 9 aprile 2014 n. 3848 che, su ricorso del Rti Auxilium, ha dichiarato l'inefficacia del contratto stipulato dalla Prefettura con la Eriches 29 ed ha disposto l'aggiudicazione ed il subentro nel contratto di appalto del Rti Auxilium, secondo classificato.

In data 4 aprile 2014 è stato stipulato il contratto di appalto rep. 11761 tra la Prefettura di Roma ed il Rti Auxilium, che è subentrato nello svolgimento del servizio il 7 aprile 2015.

La sentenza del Tar Lazio n. 3848/2014, appellata dalla Eriches 29, è stata confermata dalla sentenza del Consiglio di Stato sez. III, del 23 gennaio 2015, n. 293.

Ad oggi, pertanto, e fino al 6 aprile 2017, il CARA di Castelnuovo di Porto viene gestito dal Rti Auxilium.

Con nota del 29.1.2015, acquisita al prot. Anac n. 12908 del 6.2.2015, l'Avvocatura Generale dello Stato ha trasmesso all'Autorità, ai sensi dell'art. 19, comma 5, lett. a bis, del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito dalla legge n. 114/2014, la sopra citata sentenza del Consiglio di Stato sez. III, del 23 gennaio 2015 n. 293.

Con lettera prot. n. 17004 del 16.2.2015 l'Anac ha quindi avviato un'istruttoria nei confronti della Prefettura di Roma, nell'ambito della quale il Presidente dell'Autorità, sulla base della decisione del Consiglio nell'adunanza del 15 luglio 2015, ha disposto, con lettera prot. 99084 del 4.8.2015, lo svolgimento di un'ispezione da parte della Guardia di Finanza, Nucleo Speciale Anticorruzione, presso il CARA di Castelnuovo di Porto, al fine di verificare la regolarità dell'esecuzione del contratto di appalto da parte del Rti Auxilium, subentrato alla Eriches 29 nella gestione del Centro a far data dal 7.4.2014.

La Guardia di Finanza ha effettuato la visita ispettiva in data 23 settembre 2015, gli esiti della quale sono stati comunicati all'Autorità con la relazione acquisita al prot. Anac n. 141979 del 28.10.2015.

Gli esiti dell'attività ispettiva sono stati comunicati alle parti interessate con la comunicazione di risultanze istruttorie (CRI) prot. n. 50347 del 29.3.2016.

In risposta alla CRI sono pervenute le controdeduzioni da parte:

- della Prefettura di Roma, che ha richiesto l'Audizione dinnanzi al Consiglio dell'Autorità, acquisite al prot. Anac n. 65324 del 26.4.2016;
- del Ministero dell'Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, acquisite al prot. Anac n. 62491 del 19.4.2016;
- dell'Inail, acquisite al prot. Anac n. 67636 del 28.4.2016;
- del Rti Auxilium, acquisite al prot. Anac n. 67053 del 27.4.2016.

Poiché tali controdeduzioni, in particolare quelle della Soc. Auxilium e della Prefettura, riguardavano aspetti relativi all'ispezione effettuata presso il CARA il 23.9.2015 dalla Guardia di Finanza, l'Ufficio ha chiesto al Nucleo Speciale Anticorruzione della GDF una relazione in merito a quanto rappresentato nelle suddette controdeduzioni (nota UVSF prot. 70686 del 4.5.2016).

Il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza ha redatto una puntuale ed articolata relazione acquisita al prot. Anac n. 76650 del 13.5.2016.

In data 18 aprile 2016 si è svolta l'audizione della Prefettura dinnanzi al Consiglio dell'Autorità, alla quale ha partecipato anche la Guardia di Finanza.

Il Consiglio dell'Anac, all'esito dell'audizione, ha mandato all'Ufficio per la predisposizione della delibera conclusiva.

Valutato in diritto

1. L'immobile presso il quale è stato allestito il C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto

La struttura che ospita il centro di accoglienza, sita nel comune di Castelnuovo di Porto, è di proprietà dell'Inail, ed è concessa in comodato d'uso gratuito al Rti Auxilium dalla Prefettura di Roma.

L'immobile è stato adibito a far data dal 25 giugno 2008 a centro di accoglienza per richiedenti asilo, individuato ai sensi dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3661 del 19.3.2008 per far fronte all'eccezionale flusso di cittadini stranieri verificatesi nel 2008.

L'individuazione della struttura di Castelnuovo è avvenuta da parte del Ministero dell'Interno, che, nel mese di maggio del 2008 ha richiesto al Direttore Generale dell'Inail l'utilizzo del predetto complesso immobiliare al fine di offrire le minimali condizioni di accoglienza agli immigrati irregolari richiedenti asilo (nota n. 2744 del 27.5.2008).

La porzione di immobile da adibire a CARA è stata consegnata in via provvisoria con verbale del 27.6.2008 «fino al 31.12.2008 salvo proroghe fino al perfezionamento del contratto».

Dalle risultanze istruttorie è emerso tuttavia che l'Inail ed il Ministero dell'Interno non hanno mai sottoscritto un contratto che disciplinasse in maniera compiuta gli impegni negoziali assunti dalle parti, né la durata degli stessi.

In base agli elementi acquisiti, confermati dal Ministero dell'Interno nelle controdeduzioni alla CRI (nota del 18.4.2016 prot. Anac. 62459/2016) il rapporto che lega la Prefettura e l'Inail, avente ad oggetto l'immobile di Castelnuovo di Porto è (in astratto) una locazione immobiliare passiva. Si rinvencono infatti nella fattispecie tutti gli elementi di cui art. 1571 c.c. secondo cui «la locazione è il contratto col quale una parte (locatore) si obbliga a far godere all'altra parte (locatario o conduttore) una cosa mobile o immobile per un dato tempo, verso un determinato corrispettivo».

Il fatto che si tratti di una locazione passiva trova conferma anche nell'applicazione della riduzione del canone di cui alla legge 7 agosto 2012, n. 135, di cui si dirà infra, che, all'art. 3, impone la riduzione del canone proprio delle locazioni passive stipulate dalle amministrazioni statali.

Da quanto sopra discende che il titolo in base al quale la Prefettura occupa l'immobile di Castelnuovo di Porto corrisponde ad un rapporto locativo di fatto, non contrattualizzato (nella corrispondenza il Ministero parla di «occupazione extracontrattuale»).

Nelle controdeduzioni alla CRI, il Ministero dell'Interno ha affermato di aver richiesto all'Inail e più volte sollecitato l'invio della documentazione funzionale al rilascio, da parte dell'Agenzia del Demanio, del nulla osta alla stipula del contratto di locazione.

L'invio della documentazione propedeutica alla formalizzazione del contratto è stata sollecitata da ultimo con nota del Ministero dell'Interno del 6 aprile 2016 prot. 114482, successivamente alla ricezione della CRI.

L'Inail, nelle proprie controdeduzioni, ha evidenziato che a tutt'oggi gli sforzi effettuati non hanno permesso di poter addivenire alla formalizzazione del contratto. Ciò sarebbe conseguenza dell'originaria situazione emergenziale in cui è sorto il rapporto e che ha comportato la necessità di intervenire a posteriori per la regolarizzazione di alcuni aspetti, resa ancora più complessa dal fatto che vi sarebbe incertezza sia sull'effettiva permanenza del CARA nell'immobile a Castelnuovo sia «in relazione al grado di utilizzo/occupazione dello stesso in termini numerici» (nota Inail del 28.4.2016 prot. Anac 67636/2016).

Per l'occupazione «extracontrattuale» dell'immobile, il Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – ha corrisposto all'Inail, dal giugno 2008 un «canone annuo» di € 1.460.000,00 poi ridotto, dal 27 luglio 2012, ad € 1.020.000,00 in base alla richiamata legge 135/2012 (la riduzione del 15% è stata operata sul canone annuo ritenuto congruo dall'Agenzia del Demanio pari a ad € 1.200.000,00)¹.

La Prefettura ha liquidato all'Inail la somma di € 6.370.000,00 quale «indennità di occupazione» maturata dal 25.6.2008 al 31.12.2013 e la somma di € 1.020.000,00 dal 1.1.2014 al 31.12.2014, oltre ad ulteriori somme quantificate dall'Inail per le spese di gestione (utenze) in € 831.198,35 per il periodo 25.6.2008-31.12.2009 ed in € 439.536,84 per il periodo 1.1.2010-31.12.2011.

Il Ministero dell'Interno, nelle controdeduzioni alla CRI, ha evidenziato che l'Agenzia del Demanio, con lettera n. 2013/6063 ha espresso parere positivo sulla congruità del canone pari ad euro 1.200.000,00 su base annua.

¹ Legge 7 agosto 2012 n. 135 «Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario».

Il Ministero ha inoltre rappresentato come vi sia stata una corrispondenza con l'Agenda del Demanio per approfondire la possibilità di individuare soluzioni allocative diverse rispetto al complesso di Castelnuovo, che, in base a quanto dichiarato dal Ministero, sarebbe rimasta senza esito.

Valutazioni

Occorre osservare che i contratti di locazione passiva, sebbene siano (in parte) esclusi ex art. 19, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 163/2006 dal campo di applicazione del Codice dei contratti (vigente al momento dei fatti oggetto dell'istruttoria) per effetto dell'art. 27 dello stesso d.lgs.163/2006, la scelta del locatore dell'immobile deve ispirarsi al rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto.

Questi principi, tra l'altro, sono contenuti in linea generale anche nella legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato (cfr. R.D. n. 2440/1923 e R.D. n. 827/1924).

La Prefettura ha dichiarato che le trattative dirette con l'Inail sono state poste in essere dal Ministero dell'Interno in un contesto emergenziale, sulla base dell'O.P.C.M. n. 3661 del 19.3.2008 (Disposizioni urgenti di protezione civile) con la quale, per far fronte all'incremento delle domande di asilo conseguente all'eccezionale afflusso di stranieri nel territorio delle regioni Sicilia, Calabria e Puglia, il Ministero dell'interno è stato autorizzato ad «adottare le iniziative di carattere straordinario ed urgente necessarie ad assicurare una maggiore funzionalità dei servizi di accoglienza ed assistenza dei richiedenti asilo e dei titolari dello status di rifugiato o di persona ammessa alla protezione sussidiaria, anche in deroga alle procedure di cui al comma 2 dell'art. 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39²».

Si osserva, tuttavia, che la suddetta ordinanza non menziona la deroga all'art. 27 del d.lgs. 163/2006 che disciplina i principi generali per l'affidamento dei contratti servizi esclusi di cui all'All. IIB del Codice dei contratti, quali appunto le locazioni passive, né alla legge generale sulla contabilità dello stato.

Relativamente alla mancata stipula del contratto di locazione, rileva che la pubblica amministrazione non può assumere impegni o concludere contratti se non in forma scritta, richiesta *ad substantiam*, né può darsi rilievo a comportamenti taciti o manifestazioni di volontà altrimenti date, in quanto la forma scritta *ad substantiam* è uno strumento di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, sia nell'interesse del cittadino che della stessa pubblica amministrazione (Cassazione Civile, sez. III, sentenza 28 settembre 2010 n. 20340).

Inoltre, dall'istruttoria non è emerso se la Prefettura effettui o meno una qualche forma di controllo prima della liquidazione all'Inail delle spese di gestione; spese che si aggiungono al canone annuale.

Dagli atti acquisiti non è emerso, altresì, se il Ministero dell'Interno, al momento dell'individuazione della struttura, abbia effettuato o meno le necessarie verifiche sull'idoneità della struttura all'accoglienza in relazione all'osservanza delle norme edilizio-urbanistiche, di abbattimento delle barriere architettoniche, di sicurezza degli impianti e antincendio, nonché relativamente allo smaltimento dei rifiuti e dei liquami, che devono comunque essere acquisite prima dell'avvio in esercizio di qualsiasi immobile utilizzato da persone.

Nella nota con la quale il Ministero dell'Interno ha sollecitato, il 6 aprile 2016, l'invio della documentazione da parte dell'Inail, si richiedono una serie di certificati, - dei quali si presume la Prefettura non fosse in possesso- quali la dichiarazione di conformità degli impianti, la dichiarazione di rispondenza alle norme sul superamento delle barriere architettoniche, il certificato di prevenzione

² Tale norma dispone che «il Ministro dell'interno, con proprio decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, provvede annualmente, e nei limiti delle risorse del Fondo di cui all'articolo 1-septies, al sostegno finanziario dei servizi di accoglienza di cui al comma 1, in misura non superiore all'80 per cento del costo complessivo di ogni singola iniziativa territoriale».

incendi, il titolo abilitativo urbanistico e la destinazione d'uso. Nella nota del 6 aprile 2016 viene richiesto anche il certificato di agibilità, che la Prefettura di Roma ha invece dichiarato (nelle controdeduzioni alla CRI) di aver acquisito dall'Inail, producendo copia del suddetto Certificato di agibilità e abitabilità rilasciato dal Comune di Castelnuovo di Porto in data 29.11.1986.

2. Attività manutentiva sull'immobile di Castelnuovo di Porto

Dall'istruttoria è emerso che in assenza di un contratto, l'Inail e la Prefettura si sono accordate per la ripartizione degli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria.

In particolare, gli accordi intercorsi tra Prefettura ed Inail prevedono che la manutenzione ordinaria dell'immobile di Castelnuovo di Porto sia effettuata dalla Prefettura di Roma, mentre quella straordinaria è stata eseguita sia dalla Prefettura che dall'Inail, sulla base di accordi di volta in volta intercorsi, a seconda della tipologia degli interventi da eseguire.

La Prefettura, nelle controdeduzioni alla CRI ed in sede di audizione, ha evidenziato come l'attività manutentiva presso il centro di accoglienza risulti molto complessa, in quanto i locali sono spesso teatro di rivolte degli ospiti immigrati, di tentativi di incendio, fughe, con distruzione di parti dei locali e notevole riduzione delle minime funzionalità, nonché delle misure minime di sicurezza passiva e attiva e delle condizioni di vita degli immigrati e degli operatori del centro, sia civili che operatori di pubblica sicurezza.

Pertanto, tenuto anche conto dell'assenza di un contratto di locazione, gli accordi con l'Inail sono nel senso di porre a carico della Prefettura tutti quegli interventi anche di manutenzione straordinaria che siano cagionati dai danneggiamenti degli ospiti. Ad esempio, la Prefettura si è fatta carico del rifacimento dell'impianto elettrico di un intero piano della struttura.

Nelle controdeduzioni alla CRI la Prefettura ha dichiarato che sono state poste a carico dell'Inail la manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti di produzione dell'acqua sanitaria calda e fredda nonché della centrale termica centralizzata ed il trasporto dell'acqua fino ai rubinetti di arresto situati in ogni stanza del centro. E' invece a carico della Prefettura la manutenzione ordinaria e straordinaria dei rubinetti di arresto, nonché dei servizi igienici e la parte meccanica dei fan coil.

Nel mese di luglio 2015 si è inoltre svolta una riunione tra la Prefettura, la ASL RMF ed il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco volta a definire gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria realizzati e da realizzare per garantire la sicurezza e la salubrità del CARA.

Nel corso dell'audizione in Consiglio la Prefettura ha dichiarato infatti che spesso a causa dell'attività degli ospiti si è trovata ad eseguire degli interventi urgenti, "ad hoc", volti a ripristinare la sicurezza della struttura.

La Prefettura ha dichiarato che anche in tali condizioni di estrema urgenza i soggetti da invitare alle procedure sono stati selezionati dapprima tramite un elenco di operatori economici predisposto dalla stessa Prefettura per le procedure in economia, ex art. 125 comma 8 del d.lgs. 163/2006 (effettuando le verifiche per il tramite del Casellario dell' Anac), e successivamente tramite un apposito Albo Fornitori. Relativamente ai controlli sull'attività manutentiva, la Prefettura ha dichiarato che, sia sugli interventi di manutenzione ordinaria che su quelli di manutenzione straordinaria, vengono effettuati dei sopralluoghi presso i CARA per valutare gli interventi necessari e per verificare la corretta esecuzione degli stessi.

Valutazioni

Si premette che anche sotto l'aspetto della "ripartizione" degli oneri di manutenzione assume rilevanza l'assenza di un contratto tra le parti che avrebbe potuto disciplinare l'attività manutentiva in maniera chiara e precisa.

In relazione agli interventi di manutenzione, si ritiene infatti che le peculiari circostanze rappresentate dalla Prefettura possano, anche se solo in parte, giustificare gli interventi eseguiti nel corso dell'anno 2014 e nel 2015, anche in virtù del fatto che la Prefettura ha dichiarato di aver rispettato, per quanto

possibile, un criterio di rotazione, e che gli interventi di manutenzione relativi al 2015 sono stati affidati con il ricorso al MEPA.

Tuttavia, si deve rilevare che i controlli sulla regolare esecuzione dell'attività manutentiva non risultano documentati.

Inoltre, come evidenziato dalle segnalazioni inviate dalla direttrice del Centro e dai verbali delle visite ispettive effettuate dalla Commissione di controllo della Prefettura presso il CARA, appare che i lavori siano stati effettuati con lentezza (ad esempio gli impianti elettrici delle stanze ospiti sono stati realizzati da un unico operaio che poteva sistemare una sola stanza al giorno) o non realizzati affatto, o ancora non realizzati a regola d'arte, atteso che a tutt'oggi vi sarebbero problemi con l'erogazione dell'acqua calda.

Inoltre, in base a quanto contenuto della nota del Rti Auxilium alla Prefettura del 22 maggio 2015, il sistema di videosorveglianza, indicato come intervento eseguito in somma urgenza nel 2015, per un importo di € 6.401,80 non sarebbe stato ripristinato.

Da ultimo, si osserva che in considerazione della riscontrata presenza all'interno delle stanze, in sede di ispezione della Guardia di Finanza, di apparati elettrici quali stufette e condizionatori, possono emergere dubbi sul funzionamento sia dell'impianto di aria condizionata, sia del riscaldamento.

3. Inadempimenti del contratto di appalto in fase esecutiva e carenza di controlli da parte della Prefettura

L'ispezione eseguita dalla Guardia di Finanza in data 23 settembre 2015 ha fatto emergere una serie di inadempimenti in fase esecutiva del contratto di appalto da parte del Rti Auxilium, al quale ha fatto da contraltare un inefficace controllo da parte della Prefettura. Tali circostanze risultano confermate dalle risultanze istruttorie, in base alle seguenti considerazioni.

a) Carenza di controlli all'ingresso e all'uscita dal centro di accoglienza.

In sede di ispezione presso il CARA di Castelnuovo di Porto la Guardia di Finanza ha effettuato, in primo luogo, un riscontro delle procedure di registrazione degli ingressi e delle uscite degli ospiti da parte del gestore Rti Auxilium.

La Guardia di Finanza ha rilevato la non regolare esecuzione, da parte del Rti Auxilium, del servizio di registrazione degli ingressi e delle uscite degli ospiti del centro di accoglienza previsto all'art. 1 lettera g) del Capitolato speciale di appalto allegato al Contratto rep. n. 11761 del 4.4.2014, in base al quale è compito del gestore procedere alla registrazione degli ingressi e delle uscite degli ospiti dal centro di accoglienza.

A titolo esemplificativo, nel corso dell'ispezione della Guardia di Finanza sono stati individuati due cittadini extracomunitari non rientranti nell'elenco degli ospiti del centro di accoglienza, uno dei quali, all'esito dell'identificazione presso i competenti uffici della Questura, è risultato essere stato tratto in arresto per detenzione ai fini di spaccio di sostanze stupefacenti dalla Compagnia di Roma Centro nel 2013 e da quella di Roma Eur nel 2014.

Sul punto la Coop. Auxilium, nelle controdeduzioni alla CRI del 26.4.2016 (prot. Anac 67053/2016) ha dichiarato di essersi attenuta alle previsioni di cui all'articolo 1, lettera g) del Capitolato di appalto, relativo al servizio di registrazione degli ingressi e delle uscite, provvedendo all'istituzione di un apposito registro e fornendo agli ospiti tesserini con fotografia e dati anagrafici.

Il Rti Auxilium ha tuttavia ribadito quanto dichiarato dalla direttrice del Centro in sede di ispezione, cioè che spesso gli ospiti assumono atteggiamenti poco collaborativi se non addirittura ostili nei confronti degli operatori preposti al varco di ingresso e uscita, i quali non sempre riescono ad ottenere dagli ospiti l'esibizione del badge.

Vi sarebbe inoltre l'assenza di strumenti e di operatori delle Forze dell'ordine in numero sufficiente ad impedire ingressi illegittimi e ciò sarebbe stato più volte segnalato alla Prefettura di Roma.

Inoltre, spesso gli ospiti abbandonerebbero la struttura scavalcando la recinzione metallica.

La Auxilium ha altresì evidenziato che il cancello pedonale di ingresso non era funzionante all'atto dell'ispezione effettuata dalla Guardia di Finanza (lo stesso sarebbe stato riparato solo recentemente) e la recinzione metallica non sarebbe stata tempestivamente ripristinata dalla stessa Prefettura.

La situazione è stata fatta presente dal RTI Auxilium alla Prefettura, alla Questura ed ai Carabinieri nel corso di una riunione tenutasi in data 4 giugno 2014, all'esito della quale il Prefetto ha disposto che il presidio di polizia si spostasse all'altezza della porta carraia «esclusivamente con funzioni di controllo di sicurezza e di rispetto della legalità» restando il «servizio di portineria di competenza della Auxilium».

A quanto pare, in base alle risultanze dell'attività ispettiva, lo spostamento del presidio di polizia non ha risolto le problematiche relative all'identificazione degli ospiti sia in entrata che in uscita (vi è un Regolamento interno che disciplina gli orari di uscita dal Centro, gli obblighi di rientro ed i divieti di allontanamento, redatto in cinque lingue e consegnato a tutti gli ospiti).

La Auxilium ha rappresentato, poi, che la stessa società «non ha, né può avere, in base al contratto ed al capitolato, compiti di sorveglianza, ma svolge il solo servizio di portineria, con controllo dei badge, mentre è accaduto più volte che alcuni soggetti abbiano scavalcato la recinzione metallica od eluso comunque la sorveglianza».

Infine, il RTI Auxilium ha evidenziato che gli ospiti del CARA «sono liberi di entrare e uscire, salvo l'obbligo di non allontanarsi oltre un determinato lasso temporale (72 ore) e tanto allo scopo di non perdere il diritto all'accoglienza loro riconosciuto dalle leggi dello Stato».

La Prefettura, sia in sede di controdeduzioni alla CRI (relazione del 19.4.2016 prot. Anac 65324 del 26.4.2016) sia in sede di audizione, ha evidenziato come l'uscita degli ospiti dal centro sia assolutamente libera, così come previsto dalla vigente normativa. Il richiedente asilo non è soggetto ad alcuna forma di trattenimento e può allontanarsi liberamente dal centro. In ogni caso, l'abbandono della struttura dà luogo al provvedimento di revoca delle misure di accoglienza, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. 142/2015, che si configura dopo 72 ore di assenza dalla struttura, gli ospiti vengono sistematicamente dimessi.

La Prefettura ha evidenziato che l'avanzamento del corpo di guardia presso la porta carraia, concordato con l'ente gestore, è stato realizzato proprio al fine di supportare il gestore in caso di ostacoli nell'esercizio dell'attività di identificazione degli ospiti.

La Prefettura ha rilevato, altresì, che può essere verosimile che gli ospiti si possano introdurre o escano dal CARA scavalcando le recinzioni o danneggiando le stesse; in merito, si è cercato di porre rimedio mediante il potenziamento del sistema di videosorveglianza.

Tuttavia, la Prefettura ha dichiarato che l'ingresso abusivo di eventuali soggetti privi di titolo per l'accoglienza non comporterebbe alcun onere per l'amministrazione, considerato che la mera presenza irregolare nel centro non dà luogo ad alcun servizio, né ad alcuna somministrazione.

Anche l'ipotesi in cui l'ospite, avente titolo all'accoglienza, esca dalla recinzione per sottrarsi all'identificazione, non rappresenterebbe un'ipotesi di danno economico, posto che l'ospite ha la facoltà di allontanarsi liberamente.

Per questo aspetto, la Prefettura non ravvisa alcun danno patrimoniale per l'amministrazione, evidenziando, comunque, che resta una priorità quella di perseguire il massimo controllo, ed, in tal senso, sono costanti le raccomandazioni alle Forze dell'Ordine preposte e gli sforzi per migliorare gli strumenti di controllo.

Valutazioni

Si ribadisce che la regolare identificazione e il controllo degli ingressi e delle uscite è rilevante ai fini dell'esatta quantificazione del numero degli ospiti in base al quale viene corrisposto dalla Prefettura il compenso giornaliero.

In altri termini, ciascun ospite è “libero” di allontanarsi dal centro anche per uno o più giorni (entro, comunque, le 72 ore). Tuttavia, a fronte di un allontanamento di 24 ore il gestore non può richiedere l'erogazione del contributo giornaliero di 21,90 euro.

Inoltre, l'inefficacia del metodo di rilevazione induce ad ipotizzare che possano esservi assenze superiori alle 72 ore “sfuggite” al controllo del gestore che, quindi, con tale comportamento ostacola la corretta applicazione della “legge dello Stato”.

Senza poi considerare che il puntuale riscontro degli accessi al CARA è fondamentale per le implicazioni di ordine e sicurezza pubblica, che la Prefettura non appare aver considerato, o quanto meno sottovalutato.

L'inefficacia del sistema di controllo degli accessi è confermata dall'identificazione all'interno del Centro, nel corso dell'ispezione della Guardia di Finanza, di due cittadini extracomunitari non rientranti nell'elenco degli ospiti del CARA.

La non regolare esecuzione del servizio di rilevazione delle presenze è confermato, da ultimo, dal verbale dell'ispezione della Prefettura presso il CARA, avvenuta in data 7 aprile 2016, che ha rilevato la presenza di tre cittadini extracomunitari all'interno degli alloggi non compresi nell'elenco degli ospiti del centro. Inoltre, nella stessa giornata, da un controllo sugli accessi al centro presso la porta carraia, la Prefettura ha rilevato l'ingresso di due immigrati non autorizzati, risultati estranei al centro, senza alcuna forma di controllo da parte del personale di vigilanza dell'ente gestore.

Per detta inadempienza, la Prefettura di Roma ha applicato al Rti Auxilium una penalità contrattuale pari al 5% del corrispettivo mensile (cfr. Allegato n. 34 alle controdeduzioni alla CRI del 19.4.2016 prot. Anac 65324/2016).

Alla luce delle considerazioni che precedono, le risultanze istruttorie confermano la non regolare esecuzione, da parte del RTI Auxilium, del servizio di registrazione degli ingressi e delle uscite degli ospiti dal centro di accoglienza, previsto dall'art. 1, lett. g), del Capitolato speciale.

Come già evidenziato, l'identificazione esatta delle persone che entrano ed escono dal CARA e che, avendone titolo, usufruiscono giornalmente dei servizi della struttura è di notevole importanza, sia per motivi di ordine e sicurezza pubblica, sia per il fatto che, per ciascun ospite (presente), la Prefettura eroga un importo pari a 21,90 euro al giorno, sulla base delle presenze effettive comunicate quotidianamente dal gestore.

Si osserva inoltre che, in base all'art. 16 del contratto di appalto del 4 aprile 2014, l'aver consentito l'ingresso nel centro di persone non autorizzate dalla Prefettura e l'aver consentito o favorito l'allontanamento arbitrario degli ospiti dal centro costituisce grave inadempienza dell'esecutore, che può legittimare la Prefettura a risolvere il contratto ex art. 1456 del codice civile.

b) Inefficacia del controllo delle presenze all'interno del centro di accoglienza

La Guardia di Finanza ha acquisito copia del registro alimentato manualmente (file excel) nel quale sono riportati i dati anagrafici degli ospiti presenti, i dati del provvedimento di dimissione ed i tempi di permanenza all'interno del Centro.

La direttrice del Centro ha dichiarato, fornendo prova scritta, che i dati relativi alle presenze giornaliere sono inviati quotidianamente a mezzo di posta elettronica ai competenti uffici del Ministero dell'Interno e della Prefettura di Roma.

Sulla base delle comunicazioni quotidiane relative al numero dei presenti, oltre che ad un report inviato bimestralmente riepilogativo dei costi, dei servizi dei progetti realizzati e delle criticità evidenziate, la Prefettura eroga per ciascun ospite, come già evidenziato, un importo al giorno di € 21.90.

In base a quanto accertato dalla Guardia di Finanza, il controllo delle presenze degli ospiti viene effettuato attraverso l'incrocio dei dati degli utilizzatori dei vari servizi (mensa, pocket money) e poi attraverso il controllo notturno dei soggetti mancanti.

In particolare, la direttrice del Centro ha dichiarato che il controllo viene effettuato partendo dagli ospiti che hanno usufruito del servizio mensa, per poi procedere a rilevare le assenze, che sono successivamente riscontrate anche in relazione agli altri servizi erogati (pocket money e ambulatorio). Infine, per verificare le assenze così riscontrate, il Rti Auxilium procede al controllo notturno, effettuato dall'operatore di norma dopo le ore 23,00 direttamente al posto letto dell'ospite rilevato come assente. I numeri così determinati sono trasmessi via mail, entro la mattina successiva, alla prefettura. I dati identificativi degli ospiti risultati assenti sono comunicati alla Prefettura ed espunti dagli elenchi.

Per verificare l'efficacia di tale sistema, la Guardia di Finanza ha effettuato un controllo sui registri del 22 settembre 2015 (giorno precedente all'ispezione) dai quali, tuttavia, non risultava alcuna evidenza documentale dell'avvenuto controllo notturno di 96 persone, risultate assenti in base all'incrocio dei dati.

In un siffatto quadro, si ha motivo di ritenere che i pagamenti effettuati dalla Prefettura al Rti Auxilium (€ 21.90/ospite/die) avvengano in modo aleatorio, incerto ed opinabile, tenuto conto dell'assoluta incertezza sul numero di ospiti presenti all'interno della struttura.

Relativamente a tali aspetti, la Coop. Auxilium, nelle controdeduzioni alla CRI, ha affermato che «la Guardia di Finanza ha circoscritto la propria attività ispettiva al mero esame del numero di ospiti fruitori del servizio di mensa (numero di ospiti che varia notevolmente attesa la loro libertà di entrare e di uscire dal Centro) quale risultante dal registro tenuto dagli operatori del RTI Auxilium», evidenziando che ciò avrebbe comportato un «grave errore» nella quantificazione degli ospiti presenti.

Il Rti Auxilium ha inoltre evidenziato che il numero di ospiti effettivamente presenti all'interno del centro è quotidianamente determinato dal proprio personale addetto attraverso la verifica della documentazione afferente tutti i servizi erogati all'interno del CARA (presenza di ciascun ospite presso la mensa, registro in ingresso ed in uscita dal centro, ritiro del pocket money, prestazioni ambulatoriali, servizio sanitario ed infermieristico, servizio socio-psicologico e di informazione normativa, controllo notturno nelle stanze) e non solo quello di mensa.

Auxilium conclude rappresentando che «...omissis... sulla base dei riscontri nuovamente effettuati dal RTI Auxilium, il 22 settembre 2015 nessuno dei 96 (novantasei) ospiti, cui fa cenno la Guardia di Finanza, è risultato assente dal Centro per oltre 72 (settantadue) ore e, comunque, 43 (quarantatré) ospiti dei 96 indicati dalla Guardia di Finanza sono risultati presenti anche il giorno 22 settembre 2015»

La Guardia di Finanza, nella relazione del 13 aprile 2016 (prot. Anac n. 76650 del 13.5.2016) ha evidenziato che le affermazioni della Auxilium oltre a non essere supportate da riscontri oggettivi idoneamente documentati, non corrispondono alla realtà dei fatti.

Innanzitutto, i riscontri effettuati dal Nucleo Speciale sulla base dei dati rilevati in data 23 settembre 2015 erano mirati esclusivamente a verificare la "valenza" del metodo di rilevamento delle presenze da parte della Auxilium e non tendevano alla reale quantificazione delle persone effettivamente presenti presso il centro.

La Guardia di Finanza ha evidenziato che non è stato effettuato alcun conteggio delle persone che hanno usufruito del servizio mensa.

La procedura di controllo seguita si è basata sui dati del mese di settembre, rilevati dal personale della Auxilium e riportati sui rapportini giornalieri, seguendo la medesima procedura indicata dalla direttrice e giungendo, così ad una determinazione delle presenze del giorno 22 settembre, antecedente l'intervento.

In particolare, incrociando il dato numerico rilevato dell'elenco degli ospiti alla data del 22.09.2015 (n. 899 presenti) con le evidenze del foglio di presenza in mensa in almeno un turno (n. 803) nonché del tabulato degli utilizzatori del money pocket nello stesso giorno (n. 82), è stato rilevato che n. 96 ospiti non hanno usufruito di alcuno dei servizi sopra indicati (non che fossero assenti).

È stato, inoltre, evidenziato che, nell'elenco dei fruitori del money pocket esibito, non risultano indicati n. 33 ospiti che erano, invece, riportati nell'elenco dei presenti.

Inoltre, tra la documentazione esibita, non è stata rinvenuta alcuna evidenza dei controlli diretti operati dall'operatore notturno nei confronti dei 96 ospiti che non risultavano aver fruito di servizi.

Per quanto sopra, i militari della GDF, attraverso riscontri sopra descritti, hanno evidenziato la non attendibilità del metodo di rilevamento delle presenze adottato dalla Auxilium.

Sotto un altro profilo, nel corso dell'istruttoria era emerso che nel 2014 la Prefettura aveva eseguito dei lavori di ripristino e ampliamento del sistema di videosorveglianza ed installazione di un sistema di rilevamento automatico delle presenze ospiti per un importo di € 139.645,91.

Tuttavia, la Guardia di Finanza nel corso dell'ispezione, aveva constatato che tale sistema di rilevamento automatico delle presenze ospiti non era utilizzato.

A riguardo, la Prefettura, nelle controdeduzioni alla CRI del 19 aprile 2016, ha evidenziato che il sistema di rilevazione automatico delle presenze, a tale data (aprile 2016) era stato fornito ed installato, ma non ancora utilizzato.

Nel corso dell'Audizione, la Prefettura ha chiarito per la fornitura del sistema, comprensiva di badge e relativi lettori, che costituisce un'innovazione rispetto al sistema di rilevazione delle presenze fino ad oggi utilizzato nei centri di accoglienza, è stata indetta una procedura di gara ed è stato selezionato un fornitore. Tuttavia, il contratto di fornitura dell'applicativo non prevedeva l'implementazione, per cui la Prefettura ha dovuto eseguire le necessarie modifiche del software prima con personale in comando dal Ministero delle Infrastrutture, poi rivolgendosi a ditte esterne. Inoltre, vi sarebbe stata una certa resistenza del Rti Auxilium in merito all'installazione del sistema, segnalando criticità relative alle modifiche al *software* necessarie, alla frequentazione di appositi corsi di formazione nonché problematiche di natura amministrativa.

Attesa la perdurante inerzia del gestore rispetto all'utilizzo del sistema, con mail del 21 marzo 2016 la Prefettura ha comunicato alla Auxilium l'obbligatorietà dell'utilizzo della procedura di rilevazione, preannunciando una apposito sopralluogo in data 1 aprile.

L'ispezione è avvenuta in data 7 aprile 2016, data alla quale non era ancora operativo il sistema automatico. La Prefettura ha pertanto effettuato la verifica delle presenze mediante controlli incrociati con il sistema di rilevazione dell'ente gestore, incrociando i dati con quelli riportati sui registri relativi alla distribuzione dei pocket money e delle forniture periodiche di beni e prodotti di igiene.

Da una verifica a campione della documentazione esaminata, relativa alle presenze nel centro, è stato rilevato che, nella sola giornata del 2 aprile, non sono stati comunicati alla Prefettura gli allontanamenti volontari di n. 48 ospiti che non risultavano registrati dal sistema.

Inoltre, con riferimento alle sole assenze non comunicate nella giornata del 2 aprile, è stato rilevato che fino al 6 aprile è stata dichiarata la presenza di n. 3 ospiti, risultati invece assenti per oltre 72 ore, per un totale di 13 giornate/uomo indebitamente dichiarate (allegato n. 34 alle controdeduzioni alla CRI prot. 65324/2016)

Per detta inadempienza, la Prefettura di Roma ha applicato una penalità contrattuale pari al 5% del corrispettivo mensile (allegato n. 34 alle controdeduzioni alla CRI prot. 65324/2016).

Valutazioni

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che le risultanze istruttorie abbiano confermato quanto già rilevato nella CRI sulla base dell'ispezione della Guardia di Finanza del 23 settembre 2015, in ordine all'inefficacia del sistema di rilevazione degli ospiti presenti nel centro.

Si auspica che l'introduzione del sistema di rilevazione automatico delle presenze, possa superare, per il futuro, le criticità rilevate, anche se il nuovo sistema non esime il gestore dall'effettuare i dovuti controlli sull'identità dei soggetti che entrano ed escono dal CARA (es. potrebbero verificarsi degli scambi di badge).

c) Servizio di pulizia ed igiene ambientale

Nella comunicazione di risultanze istruttorie era stato rappresentato come in occasione dell'ispezione della Guardia di Finanza, la direttrice del Centro avesse segnalato l'impossibilità per il personale addetto alle pulizie, di accedere all'area dormitorio a causa delle resistenze degli ospiti e dell'esiguità degli spazi lasciati liberi dagli stessi.

La stessa ha dichiarato che, comunque, il servizio di pulizia giornaliera riguardava oltre agli spazi comuni anche i bagni delle camere ed il disimpegno.

Tuttavia, in base alla documentazione fotografica allegata alla relazione della Guardia di Finanza, vi erano dubbi sull'effettuazione delle pulizie giornaliere nel corridoio del primo piano.

Inoltre, alla relazione ispettiva era stata allegata una fotografia relativa all'interno di una camera, che, verosimilmente, non era in condizioni tali da permetterne la pulizia.

Il Rti Auxilium, nelle controdeduzioni alla CRI, ha affermato che gli addetti al servizio di pulizia iniziano le attività alle ore 7,00 di ogni giorno e che in data 23 settembre 2015, durante la visita ispettiva eseguita dalla Guardia di Finanza, le operazioni di pulizia, regolarmente avviate all'orario previsto, sarebbero state sospese alle ore 7:30 (al momento dell'accesso) su disposizione degli stessi militari operanti.

Sulla base di quanto sopra, le fotografie allegate alla relazione della GDF sarebbero prive di validità probatoria.

Il Rti Auxilium ha dichiarato di effettuare quotidianamente i servizi di pulizia degli spazi comuni e delle stanze e, allorquando gli ospiti consentono l'ingresso, anche della zona dormitorio, oltre che dei bagni e del disimpegno, e che, al fine di migliorare la qualità del servizio di pulizia ordinaria, la società si sarebbe dotata di mezzi e strumenti professionali a proprie spese.

Il Rti ha aggiunto, infine, che il piano terra dell'immobile, a causa di un allagamento verificatosi nel mese di gennaio 2014, evidenziava una situazione di seria umidità, comportando danni estetici, strutturali ed igrotermici alle murature ed alla salubrità degli ambienti. Per ovviare a tale problema, nelle more di un intervento della Prefettura, la Auxilium, a proprie spese, avrebbe fatto rivestire le pareti con moduli di cartongesso e riparato le grosse crepe evidenziate sui muri e nei corridoi del primo piano, tinteggiando poi gli ambienti; avrebbe, altresì, eseguito una pulizia straordinaria dei locali contigui a quelli del C.A.R.A..

In merito a quanto affermato dalla Auxilium nelle controdeduzioni, la Guardia di Finanza, nella relazione del 13.5.2016, ha rilevato come sia assolutamente non veritiera l'affermazione che i militari, alle ore 7:30, avrebbero ordinato di "sospendere" il servizio di pulizia dei locali.

Proprio al fine di non arrecare intralcio alla normale prosecuzione di tutte le ordinarie attività del Centro, la necessaria identificazione dei dipendenti e collaboratori presenti all'interno del Centro, inclusi, quindi, gli addetti alle pulizie, è stata effettuata da più gruppi di militari, garantendo la rotazione del personale stesso e la copertura di tutte le "linee" di distribuzione.

Di tutte le operazioni è stato, comunque, redatto apposito verbale.

Tra l'altro, nello stesso verbale sono state riportate le dichiarazioni della direttrice del Centro, in ordine agli orari di effettuazione del servizio, al numero delle persone addette alle pulizie e all'impossibilità ricorrente, da parte di queste ultime, di accedere all'area dormitorio a causa delle resistenze degli ospiti e dell'esiguità degli spazi liberi.

È stata effettuata, da parte dei militari, una visita dei luoghi adibiti all'espletamento dei servizi innanzi indicati, con rilevamenti fotografici, al fine di avere un riscontro delle dichiarazioni della direttrice.

La quantità di rifiuti accumulata e il cattivo stato di conservazione degli alimenti presenti a terra nel corridoio del primo piano, testimoniata dalla fotografia riportata a pagina 31 della relazione del 27.8.2015 (prot. Anac 141979/2015), induce a ritenere che il servizio non sia stato regolarmente espletato il giorno antecedente (dalle ore 7.00 alle 12.00 e dalle ore 14.30 alle ore 19.00).

Con riferimento alla pulizia ed all'igiene ambientale, la Prefettura ha rilevato, durante l'ispezione del 7 aprile 2016, un netto miglioramento degli *standard* di servizio relativamente agli spazi comuni del centro. Infatti, oltre alla completa pulizia degli ambienti esterni e di una chiostрина interna, ove si era accumulata una grande quantità di rifiuti e materiale vario proveniente dalle sovrastanti finestre dagli ospiti, è stata eliminata la prassi degli ospiti di ammuccchiare oggetti nello spiazzo esistente al primo piano (c.d. *bazar*) per svolgere attività di baratto o per stoccare beni da rivendere all'esterno.

Di contro, sono state riscontrate pessime condizioni igieniche e di pulizia sia all'interno degli alloggi che nelle anticamere. Inoltre, all'interno delle stanze degli ospiti è stata rilevata la presenza di un gran numero di apparecchiature elettriche di vario tipo, quali piastre elettriche e frigoriferi, nonostante i numerosi solleciti fatti al gestore ad intervenire al riguardo per rimuovere tale materiale; in alcuni casi, sono stati rinvenuti banchi di prodotti alimentari evidentemente destinati alla vendita.

Per detta inadempienza, la Prefettura di Roma ha applicato al Rti Auxilium una penalità contrattuale pari al 5% del corrispettivo mensile (allegato n. 34 alle controdeduzioni alla CRI prot. 65324/2016).

Valutazioni

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, sono confermate le risultanze istruttorie in ordine al mancato svolgimento del servizio di pulizia nelle stanze degli ospiti e nel corridoio del primo piano, rilevato dalla Guardia di Finanza durante l'ispezione del 23 settembre 2015.

d) Servizio di distribuzione pasti

Per quanto riguarda il servizio di distribuzione dei pasti, il Rti Auxilium, con contratto del 4 aprile 2014, ha subappaltato il servizio alla società Itaca Ristorazione e Servizi Srl di San Cesario (la possibilità di subappalto era previsto dal contratto di appalto).

Il Rti Auxilium corrisponde ad Itaca Srl la somma di € 5,90/ospite/giorno (per pranzo, cena, colazione, acqua e panini).

I pasti vengono preparati presso la cucina dell'Hotel Bellavista di Castelnuovo di Porto³ e vengono forniti in contenitori multiporzione che Itaca trasferisce, con propri automezzi, presso la linea di distribuzione della mensa.

Inoltre, dai documenti di trasporto esaminati dalla Guardia di Finanza si evince che Itaca fornirebbe mediamente pasti per n. 900 ospiti, quando invece le presenze a mensa non superano le 500 unità a pranzo e 700 a cena, e non è chiaro come vengano smaltiti i pasti avanzati.

I dipendenti di Itaca hanno dichiarato che non è a carico della società il ritiro/smaltimento dei pasti avanzati, che quindi, verosimilmente, avviene all'interno del centro.

In relazione a quanto sopra, nella CRI è stata rilevata la violazione del Capitolato speciale di appalto, che, in caso di catering, prevede che «i pasti devono essere confezionati in idonee vaschette monoporzione a sigillatura ermetica, provviste di etichette indicanti la denominazione dell'azienda, il lotto di produzione, la data di confezionamento e la data di scadenza» (pag. 12 delle specifiche tecniche integrative del Capitolato allegato al contratto di appalto del 4 aprile 2014).

Nella CRI è stato rappresentato altresì che le modalità di fornitura dei pasti poste in essere da Itaca rendono impossibile individuare sia il numero dei pasti somministrati, sia la quantità degli alimenti.

Inoltre, non c'è evidenza del rispetto della previsione delle specifiche tecniche per cui il trasporto degli alimenti deve avvenire tramite mezzi attrezzati e provvisti di autorizzazione sanitaria ed i cibi dovranno essere custoditi a temperatura idonea.

In relazione a quanto sopra, la Prefettura, nella relazione sulle verifiche in corso di esecuzione alla Guardia di Finanza del 16.10.2015, ha dichiarato di essere a conoscenza che la modalità di

³ L'Hotel Bellavista ha subaffittato la propria cucina professionale alla Itaca Ristorazione con contratto del 1.9.2015.

somministrazione dei pasti agli ospiti è difforme rispetto a quella prevista dal capitolato.

Tuttavia, non risulta che tali inadempimenti siano stati contestati per iscritto al Rti Auxilium e che la Prefettura abbia applicato le penali di cui all'art. 13 del contratto di appalto.

Relativamente al servizio di distribuzione dei pasti, nelle controdeduzioni alla CRI, la Auxilium ha confermato che i pasti vengono consegnati ad Auxilium in contenitori multiporzione, anche se il capitolato speciale di appalto prevede, in caso di *catering*, che «i pasti devono essere confezionati in idonee vaschette monoporzionamento a sigillatura ermetica».

Secondo le affermazioni di Auxilium, detta modalità non sarebbe stata mai contestata dalla Prefettura di Roma, che ne era conoscenza, anche per non ingenerare uno stato di grave agitazione tra gli ospiti del centro, tant'è che la stessa Prefettura avrebbe autorizzato i lavori necessari per la realizzazione della mensa, per l'installazione del self service e per far sì che i locali fossero adeguati alle prescritte procedure di sporzionamento.

Essendo il CARA una struttura in cui gli ospiti possono entrare ed uscire liberamente, rendendo così impossibile prevedere il numero di persone che usufruiscono del servizio mensa, Auxilium richiede quotidianamente ad Itaca una fornitura di pasti pari al numero degli ospiti dichiarati presenti all'interno della struttura.

Il trasporto degli alimenti avverrebbe con mezzi provvisti di autorizzazione sanitaria e con idoneo controllo della temperatura dei cibi.

Lo smaltimento dei pasti non consumati avverrebbe direttamente presso il CARA, ove verrebbe effettuata la raccolta differenziata e dove il Rti Auxilium avrebbe installato, a proprie spese, un abbattitore allo scopo di conservare i pasti non consumati e poter redistribuire le eccedenze di cibo, destinandole alle mense attive sul territorio. Per tale procedura, il Rti Auxilium ha dichiarato di essere in attesa di ottenere l'autorizzazione della Prefettura di Roma necessaria per rendere effettiva la predetta redistribuzione.

In relazione a quanto dichiarato da Auxilium, la Guardia di Finanza, visti i riscontri effettuati ed esaminata la documentazione acquisita, ha confermato che il servizio di distribuzione dei cibi è reso in modo tale da non permettere l'esatta individuazione dei pasti forniti né le quantità somministrate.

Infatti, la soc. Itaca non fornisce gli alimenti in porzioni monodosi - come invece previsto dal contratto di appalto - ma in contenitori "multiporzionamento", trasferiti, con propri automezzi, presso la linea di distribuzione della mensa del Centro di accoglienza e sporzionati *in loco*.

I documenti di trasporto esibiti dalla società di *catering* riportano la dicitura "pasto completo" "quantità n. #". La quantità indicata corrisponde sempre al numero totale degli ospiti segnalato da Auxilium (mediamente, intorno alle 900 unità, a fronte di presenze effettive a mensa di circa 500 unità a pranzo e 700 a cena, stando agli elenchi mensa compilati dagli addetti del Centro, acquisiti nel corso dell'ispezione).

In merito, si ribadisce che il capitolato allegato al contratto di appalto, specifica, tra l'altro, che i pasti «in caso di catering, dovranno essere confezionati in idonee vaschette monoporzionamento a sigillatura ermetica, provviste di etichette indicanti la denominazione dell'azienda, il lotto di produzione, la data di confezionamento e la data di scadenza, il trasporto dovrà avvenire tramite mezzi attrezzati e provvisti di autorizzazione sanitaria ed i cibi dovranno essere custoditi ad idonea temperatura...», non contemplando modalità diverse di somministrazione.

Né vi è traccia, tra la documentazione esibita, di eventuali «autorizzazioni» che dispongano diversamente, rilasciate al gestore.

Infine, come riferito dai dipendenti di Itaca S.r.l. il ritiro dei pasti avanzati non è a loro carico.

Lo smaltimento avviene, quindi, all'interno del centro, ove dovrebbero essere, quindi, mediamente depositati per il successivo smaltimento circa 600 pasti completi (tra pranzo e cena) al giorno⁴.

In merito a quanto sopra, la Prefettura ha rappresentato (anche in sede di audizione) che, nel corso dei controlli ispettivi da parte dell'apposita commissione, sono stati puntualmente verificati tutti i vari aspetti connessi all'erogazione del servizio, in relazione a quanto previsto dal capitolato.

In particolare, è stata accertata una modalità di fornitura dei pasti difforme rispetto a quella prevista nel Capitolato speciale di appalto ai sensi del quale, in caso di catering, i pasti dovrebbero essere confezionati in idonee vaschette monoporzionamento a sigillatura ermetica, provviste di etichette indicanti la denominazione dell'azienda, il lotto di produzione, la data di confezionamento e la data di scadenza (pag. 12 delle specifiche tecniche integrative del Capitolato speciale).

Per dette difformità, la Prefettura ritiene comunque che le stesse non arrechino alcun pregiudizio economico all'amministrazione, atteso che la corresponsione all'ente gestore si riferisce ad una remunerazione omnicomprensiva commisurata al numero degli ospiti, indipendentemente dalla consumazione del pasto da parte degli stessi.

Inoltre, durante l'ispezione del 7 aprile 2016 la Prefettura ha rilevato una grammatura dei pasti inferiore a quella prevista da capitolato. Da un controllo del peso del cibo contenuto nei contenitori del pranzo consegnati dalla società subappaltatrice nella giornata dell'ispezione la Prefettura ha accertato, relativamente al secondo piatto, composto da cotolette di pollo panate e da un contorno di verdure, che la quantità di carne consegnata è risultata pari a circa 80 kg. anziché a 154 kg. circa come da grammatura prevista dal capitolato speciale (gr. 200 pro-capite) per il numero di pasti consegnati nel giorno in questione (n. 772).

Tale difformità rispetto al capitolato speciale è stata altresì riscontrata dalla Prefettura all'atto della distribuzione dei pasti agli ospiti, a ciascuno dei quali è stata fornita, quale secondo piatto, una cotoletta (al riguardo, in sede di audizione, la GDF ha osservato che, come appurato nel corso dell'ispezione presso il centro cottura di ITACA, vengono somministrati generalmente prodotti "panati" derivati della carne – "carni ricomposte" – ad esempio, "spinacine").

Per detta inadempienza, la Prefettura di Roma ha applicato una penalità contrattuale pari al 10% del corrispettivo mensile (allegato n. 34 alle controdeduzioni alla CRI prot. 65324/2016).

Valutazioni

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, si ritiene che la Prefettura abbia, di fatto, confermato quanto già rilevato nella CRI, sulla base dell'ispezione della Guardia di Finanza del 23 settembre 2015, in ordine alla difformità nella modalità di fornitura dei pasti rispetto a quella prevista nel Capitolato speciale di appalto.

La stessa verifica effettuata sul peso complessivo della carne consegnata (80 kg in luogo dei 154 kg) confermerebbe che, in realtà, il numero dei pasti quotidianamente serviti coincide con il numero dei reali fruitori del servizio mensa (che si attesta all'incirca sulla metà del numero degli ospiti).

Quindi, se da un lato è lecito affermare che la difformità del servizio non comporta alcun onere aggiuntivo, dall'altro, appare verosimile dedurre come il gestore possa lucrare riducendo indebitamente e fraudolentemente la quantità dei pasti erogati.

⁴ Considerato che il "pasto (pranzo e cena con alternanza dei menù previsti) sarà composto da un primo piatto (pasta o riso gr.100/150 a seconda del condimento o gr.80 di pasta e 100 gr. di legumi, semola o riso), un secondo piatto (carne rossa 150 gr., carne bianca gr.200 o 250 gr. se con osso, pesce 200 gr., due uova, 100 gr. di formaggio, verdura 300 gr.), frutta di stagione (150 gr. oppure 1 frutto, banana, mela, pera, arancia, ecc.) 2 panini (gr.60 cad.), 1 lt. di acqua minerale pro capite. La prima colazione sarà composta da 1 bevanda calda (200 cc a scelta latte, caffè, tè, fette biscottate, (4 fette), 1 panetto di burro, 2 confezioni di marmellata o miele; in alternativa biscotti confezionati monoporzionamento da 80 gr." , ogni giorno dovrebbero essere accumulati per il successivo smaltimento circa 50 kg di pasta, circa 90 kg di carne, circa 600 frutti, circa 1200 panini, ecc.

Inoltre, dalle risultanze istruttorie non emerge un controllo stringente della Prefettura sulla regolare esecuzione del servizio di distribuzione dei pasti, in quanto nei verbali delle ispezioni eseguite dalla Prefettura presso il CARA, antecedenti al 7 aprile 2016, si dà atto che il cibo viene fornito in contenitori multiporzione (e quindi la Prefettura è a conoscenza dell'inadempimento contrattuale), ma non risulta verbalizzato il controllo sulla quantità e la qualità del cibo fornito.

e) Ulteriori irregolarità rilevate dalla Prefettura.

La Prefettura, durante l'ispezione del 7 aprile 2016, ha altresì rilevato:

- la mancanza del servizio di barberia, prevista dal Capitolato, e per detta inadempienza, la Prefettura ha applicato una penalità contrattuale pari al 3% del corrispettivo mensile (allegato n. 34 alle controdeduzioni alla CRI del 19.4.2016 prot. Anac 65324/2016);
- Pomessa trasmissione, alla data del 7 aprile 2016, del primo *report* bimestrale dell'anno 2016, e per detta inadempienza, la Prefettura di Roma ha applicato una penalità contrattuale pari al 3% del corrispettivo mensile (allegato n. 34 alle controdeduzioni alla CRI del 19.4.2016 prot. Anac n. 65324/2016).

Sul punto la Guardia di Finanza ha osservato, come già evidenziato a pag. 30 della relazione ispettiva, che con riferimento al servizio di barberia, la direttrice del centro ha evidenziato che lo stesso «è erogato presso un laboratorio attrezzato interno, accessibile 3 volte alla settimana. Il personale del Centro assiste gli ospiti nelle operazioni e fornisce i loro materiali e le indicazioni per il corretto utilizzo».

Come riferito verbalmente da alcuni ospiti ai militari, di fatto, il centro si limiterebbe a mettere a disposizione qualche rasoio/tagliacapelli elettrico, usato in totale autonomia dagli ospiti.

Infine, con riferimento al servizio lavanderia, lo stesso consiste nella messa a disposizione di sette lavatrici e detersivi, sotto la supervisione di un operatore. Sia all'interno che all'esterno sono state adibite aree per l'asciugatura. Il servizio è erogato dalle ore 09.30 alle 12.00 e dalle 14.30 fino alle 16.30, quindi per un totale di 5,5 ore al giorno.

Considerando un ciclo minimo pari a 20 minuti, in una giornata non è possibile effettuare più di 16 lavaggi⁵, a fronte di un numero di ospiti che, alla data dell'accesso della GDF, era pari a circa 900 unità.

f) Ulteriori osservazioni della Guardia di Finanza nel corso dell'audizione relative alla consegna dei pocket money ai soggetti dimessi dal CARA.

Nel corso dell'audizione dinnanzi al Consiglio del 18 aprile 2016 la Guardia di Finanza ha evidenziato di aver effettuato, successivamente all'ispezione del 23 settembre 2015, un'attività di monitoraggio sulle presenze degli ospiti all'interno del centro, e dei fruitori dei pocket money tramite la richiesta dei relativi elenchi al Rti Auxilium.

Si premette che ciascun ospite ha diritto a fruire di un pocket money di € 2,50 al giorno, che, nel CARA di Castelnuovo di Porto, viene erogato tramite un credito maturato da ciascun ospite per l'acquisto di beni all'interno del centro stesso (acqua, generi alimentari, schede telefoniche, sigarette).

La GDF ha rilevato che confrontando l'elenco dei n. 899 ospiti che risultavano presenti al momento dell'ispezione del 23 settembre 2015, e l'elenco degli ospiti che risultavano presenti al 28 dicembre 2015 pari a n. 775, risultavano cancellati dagli elenchi n. 223 nominativi e vi erano delle nuove presenze.

I nominativi dei soggetti che non risultavano più presenti nell'elenco al 28 dicembre 2015 avevano maturato un credito molto alto per i pocket money (nell'ordine di 400/500 euro ciascuno).

La Prefettura, nell'ispezione del 29 dicembre 2014 aveva evidenziato che all'atto dell'uscita del centro agli ospiti non viene consegnato il denaro contante, ma vengono forniti beni fino all'azzeramento del

⁵ 20' * 16 = 320' (circa 5 ore e 30')

credito, rappresentando l'opportunità di verificare, mediante successivi sopralluoghi, la concreta possibilità di monitorare, anche con successivi sopralluoghi, l'effettiva restituzione dei pocket money.

Sulla base della comparazione egli elenchi effettuata dalla Guardia di Finanza a dicembre 2015, emergono forti dubbi sulla restituzione, agli ospiti, al momento delle dimissioni, del credito maturato in pocket money. Ciò anche in considerazione del fatto che ciascun ospite, al momento delle dimissioni, avrebbe dovuto prelevare dal centro una grande quantità di beni (acqua, sigarette, schede telefoniche) fino a raggiungere l'importo del credito maturato.

La GDF ha inoltre evidenziato come i nominativi che risultano cancellati dagli elenchi siano quelli che risultano aver maturato i crediti più alti, e che risulta abbiano utilizzato i pocket money per l'ultima volta mesi addietro.

La Guardia di Finanza ha quindi invitato i rappresentanti della Prefettura presenti in audizione ad effettuare i necessari controlli anche sull'aspetto dell'effettiva restituzione, da parte di Auxilium, dei crediti per pocket money, rappresentando altresì che per la contabilizzazione non viene utilizzato un programma gestionale, ma dei file excel che, come noto, possono essere facilmente modificati.

Valutazioni conclusive

Pur comprendendo che, anche a causa delle note problematiche afferenti il contesto e la provenienza dei migranti ospitati, la gestione dei centri di accoglienza sia di per sé estremamente problematica, le risultanze istruttorie hanno fatto emergere un quadro estremamente critico nella gestione del C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto.

Sotto un primo profilo, l'occupazione dell'immobile adibito a C.A.R.A. in assenza di un contratto di locazione, sulla base di accordi di fatto tra la Prefettura e l'Inail, viola il principio per cui la pubblica amministrazione non può assumere impegni o concludere contratti se non in forma scritta *ad substantiam*.

Sotto un altro profilo, sono stati riscontrati significativi inadempimenti contrattuali da parte del gestore del servizio, Rti Auxilium.

A fronte degli inadempimenti del gestore, è risultata una carente attività di monitoraggio e controllo da parte della Prefettura sulla regolare esecuzione del contratto prevista e disciplinata dagli art. 19, 20, 21 e 22 del contratto di appalto del 4.4.2014, e dagli art. 22 e 25 del Capitolato Speciale per la gestione dei centri di accoglienza per migranti.

In relazione a tali documenti contrattuali, che vengono redatti in modo standardizzato dal Ministero dell'Interno per tutti i C.A.R.A., si deve rilevare la carenza di una disciplina specifica e stringente sul tema dei controlli, da parte della Prefettura, della regolare esecuzione del servizio da parte del gestore, anche dal punto di vista della frequenza minima dei controlli stessi.

A ciò si aggiunga che il corrispettivo al gestore viene pagato sulla base delle attestazioni delle presenze effettuate dal gestore stesso, le quali, come emerso nel corso dell'istruttoria, non risultano di per sé attendibili, sia nella forma (vengono utilizzati dei files modificabili) che nel contenuto.

Tutto ciò considerato e ritenuto, il Consiglio

DELIBERA

- L'occupazione, da parte della Prefettura di Roma, dell'immobile adibito a C.A.R.A. nel comune di Castelnuovo di Porto, in assenza di un titolo giuridico contrattuale, viola il principio secondo cui la Pubblica amministrazione non può assumere impegni o concludere contratti se non in forma scritta, richiesta *ad substantiam*;

- rileva l'inadempimento, da parte del gestore Rti Auxilium/S.I.A.R. Coop. del contratto di appalto rep. n. 11761 del 4 aprile 2014 e del relativo Capitolato speciale, essendo state riscontrate gravi e diffuse violazioni, in fase esecutiva, agli obblighi ivi assunti;
- rileva, in capo alla Prefettura di Roma, una carente attività di monitoraggio e controllo sulla regolare esecuzione del contratto di appalto da parte del gestore del centro di accoglienza;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Prefettura di Roma ed al Ministero dell'Interno, anche al fine di modificare lo "standard" dei modelli di contratto relativi alla gestione dei centri di accoglienza, con particolare riferimento alle modalità operative di verifica in corso di esecuzione delle prestazioni ed alla disciplina della contabilità dei servizi;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli, competenza per territorio, ed alla Procura Generale della Corte dei Conti, per le eventuali iniziative di competenza, ai sensi dell'art. 213 comma 6 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;
- dà mandato al predetto Ufficio di inviare la presente Delibera all'Inail ed alla Auxilium Società Cooperativa Sociale, in qualità di capogruppo mandataria del R.T.I Auxilium/S.I.A.R. Coop. Sociale.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 2 agosto 2016
Il Segretario, *Maria Esposito*