

Dall'istruttoria è emerso che gli importi corrisposti nel periodo 2013-2015 ai gestori dei canili superano ampiamente le soglie comunitarie, trattandosi inoltre di cifre ingenti (intorno ai 4 milioni di euro); inoltre il costo medio di € 12,80 cane/*die* è apparso nettamente superiore a quello corrisposto da altri comuni italiani nonché a quello che lo stesso comune di Roma Capitale corrisponde ai gestori delle strutture private convenzionate, individuate a seguito di procedura di gara indetta a giugno 2014 ovvero € 4,30 cane/*die*.

In base alle risultanze istruttorie non vi sono evidenze sull'avvenuto controllo, in sede di affidamento diretto/rinnovo/proroga, sul possesso dei requisiti di carattere generale in capo ai gestori dei canili, quantomeno fino alla procedura comparativa indetta a luglio 2015.

Roma Capitale, inoltre, non ha fornito prove documentali sui controlli in fase di esecuzione per tutto il periodo che va da ottobre 2001 al settembre 2015, e non ha documentato se le ingenti somme di denaro liquidate siano state corrisposte a prescindere dalla corretta esecuzione o meno del servizio da parte dei gestori stessi.

Con la delibera n. 759 del 2016 l'ANAC ha quindi rilevato che l'affidamento della gestione dei canili rifugio e delle oasi feline di proprietà di Roma Capitale, nel periodo di riferimento, non è stato conforme ai principi di efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità sanciti dall'art. 27 del d.lgs. 163/2006 ed al principio generale di rotazione tra gli operatori economici, nonché ai principi di cui all'art. 2 co. 1 del d.lgs. 163/2006 a mente del quale l'esecuzione dei servizi pubblici deve avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza.

L'ANAC ha inoltre rilevato la carenza di un'adeguata programmazione nell'attività di affidamento del servizio di canile, la carenza di verifica dei requisiti di ordine morale di cui all'art. 38 del d.lgs. 163/2006 in capo agli operatori economici affidatari, carenze nella fase di verifica dell'esecuzione del contratto con riguardo alla verifica di conformità della prestazione resa, prima della liquidazione del corrispettivo.

Il 18 aprile 2016, Roma Capitale ha pubblicato il Bando di gara a procedura aperta, sopra soglia comunitaria, avente ad oggetto il servizio di gestione dei canili comunali, Muratella e Ponte Marconi, e delle attività volte al contenimento del randagismo, per un periodo di 12 mesi a partire dal 1 ottobre 2016. La procedura è stata aggiudicata con d.d. n. 929 del 28 dicembre 2016 al Rifugio Agro Aversano S.r.l., che ha preso in consegna i canili in data 17 gennaio 2017. L'importo di aggiudicazione dell'appalto, della durata di 12 mesi a decorrere dal 1 gennaio 2017, ammonta ad € 1.478.363,10 oltre Iva.

L'Autorità ha disposto il monitoraggio sulla fase esecutiva del contratto nonché sulla programmazione, da parte di Roma Capitale, dei successivi affidamenti del servizio di canile, alla scadenza del contratto con l'aggiudicatario.

Affidamento in concessione dei servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere del Lido di Ostia

L'Autorità ha effettuato un'indagine sulla procedura indetta dal Municipio X di Roma Capitale con d.d. n. 325 del 4 febbraio 2014 avente ad oggetto l'affidamento in concessione dei servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere del Lido di Ostia, per tre anni (periodo 2014-2016).

L'esame della documentazione acquisita agli atti ha consentito di individuare e riscontrare nella procedura oggetto di istruttoria numerosi profili di illegittimità e di non rispondenza alle previsioni normative che, in una valutazione di insieme, hanno rivelato una quantomeno non corretta - se non distorta - gestione della procedura posta in essere dal Municipio X di Roma Capitale.

Con la delibera n. 1086 del 5 ottobre 2016 è stata infatti rilevata:

- la violazione, da parte del Municipio X di Roma Capitale, dell'art. 29 del d.lgs. 163/2006 (vigente all'epoca dei fatti) per l'omessa indicazione del valore della concessione dei servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere del litorale di Ostia Lido;
- l'invalidità della nomina della commissione di gara, composta da un numero pari di componenti, in violazione dell'art. 84, co. 2, del d.lgs. 163/2006 applicabile anche alle concessioni di servizi;
- la mancata fissazione dei subcriteri di valutazione delle offerte nel bando di gara, e la conseguente formulazione da parte della commissione di gara, in modo non conforme al principio di trasparenza di cui all'art. 2 del d.lgs. 163/2006, riconducibile ai principi fondamentali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione;
- la genericità dei requisiti di capacità tecnica e professionale e di carattere morale, nonché la mancata comunicazione all'Autorità delle esclusioni operate nei confronti delle società per false dichiarazioni ai fini dell'inserimento nel Casellario informatico.

Si ricorda, al riguardo, che il Municipio di Roma X è stato sciolto il 9 aprile 2015 a seguito dell'inchiesta «Mafia Capitale». A conclusione del procedimento ex art. 143 del d.lgs. 267/2000, con d.P.R. del 27 agosto 2015 è stata nominata la commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Municipio Roma X.

La gestione del ciclo integrato dei rifiuti nella Regione Siciliana

A seguito di numerosi esposti pervenuti all'ANAC in cui vengono denunciate presunte illegittimità riferite alle condotte poste in essere dai comuni e dalle società d'ambito nella gestione del servizio di igiene urbana nella Regione Siciliana, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva del ciclo integrato dei rifiuti in tale regione, con particolare riguardo allo stato di attuazione della riforma introdotta con legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 (Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati) e all'analisi dei fenomeni distorsivi del corretto funzionamento del sistema.

L'istruttoria, approvata con delibera n. 1375 del 21 dicembre 2016, ha consentito di analizzare le cause dei fenomeni distorsivi del sistema di gestione dei rifiuti in Sicilia e lo stato di attuazione della riforma delineata dalla l.r. 9/2010, che ha affidato l'esercizio delle funzioni di gestione integrata dei rifiuti a società consortili di capitali, costituite - in ciascun ATO - dalle provincie e dai comuni ricompresi nello stesso. A tali società, denominate società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti (SRR), sono attribuite in base all'art. 8 della citata l.r. 9/2010, le funzioni di ATO ai sensi del Codice dell'ambiente, tra le quali rientra quella di espletamento delle procedure per l'individuazione del gestore del servizio integrato di gestione dei rifiuti. Poiché le SRR non esercitano alcuna attività di impresa ma solo compiti autoritativi, l'Autorità ha segnalato l'inadeguatezza della scelta del modello della società di capitali per l'ente di governo dell'ATO.

Con una modifica alla legge regionale in argomento è stata poi attribuita anche ai comuni, in forma singola o associata, la fondamentale funzione riconosciuta alla SRR di procedere all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti. Poiché in base alle disposizioni previste dall'art. 5, co. 2-ter, della l.r. 9/2010, i comuni singoli o associati possono procedere all'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto, sulla base di perimetrazioni territoriali da loro stessi definite, su 390 comuni della Sicilia, in 260 hanno costituito l'area o ambito di raccolta ottimale (ARO) che in un numero rilevante di casi - per l'esattezza 103 - coincide con il comune stesso. Ciò ha determinato un numero eccessivo di soggetti titolari di competenze e funzioni in materia di gestione del servizio integrato dei rifiuti e una frammentazione sistematica dei servizi, vanificando la ratio dello schema delineato dal Codice dell'ambiente di creazione di servizi omogenei tali da consentire economie di scala.

Accanto alla normativa legislativa si collocano, poi, gli atti amministrativi generali di pianificazione e programmazione del ciclo dei rifiuti che si susseguono, sostanzialmente, su tre livelli territoriali interessati: regionale (Piano regionale di gestione dei rifiuti), d'ambito ottimale (ogni SRR adotta il proprio Piano d'Ambito) e comunale (ogni ARO presenta un

autonomo Piano d'Intervento). Poiché i rapporti tra livelli di governo sono improntati alla logica della pianificazione a cascata, in cui l'esercizio delle competenze da parte del livello inferiore presuppone che quello superiore abbia esercitato le proprie, i conseguenti rischi di paralisi decisionale sono alti. Oltre tutto, in un quadro di competenze e soggetti così complesso e variegato, le migliori pratiche che impongono un sistema di gestione integrata e tecnologicamente evoluta hanno spesso ceduto il passo a fenomeni di frammentazione e logiche localistiche, registrando la sostanziale mancanza di una pianificazione coerente e integrata.

La delibera n. 1375 del 21 dicembre 2016 esamina in modo puntuale anche il progetto di riforma varata dal governo Crocetta e attualmente in discussione davanti all'ARS.

In conclusione, l'Autorità ha formulato, in particolare, i seguenti rilievi:

- sulla dimensione degli ATO nei quali è stato suddiviso il territorio della Regione Siciliana, posto che le dimensioni territoriali di qualche ex provincia potrebbero risultare non idonee a generare economie di scala;
- sulla costituzione ed effettiva operatività dei nuovi Enti di Governo per il servizio dei rifiuti: in un quadro di competenze e soggetti così complesso e variegato, le migliori pratiche che impongono un sistema di gestione integrata e tecnologicamente evoluta rischiano di cedere il passo a fenomeni di frammentazione;
- sul sistema di affidamento delle procedure di gara: ad avviso dell'Autorità il quadro di competenze delineato dall'art. 8, comma 11, del disegno di legge n. 1243 e il permanere degli Urega provinciali rischia di provocare fenomeni di sovrapposizione di competenze;
- sul regime transitorio: l'incapacità di gestire la fase transitoria completando il processo di liquidazione delle Società d'ambito rischia di pregiudicare l'implementazione del futuro sistema di *governance*.

9.4.2 Le indagini puntuali

Affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori Rom, Sinti e Caminanti (RSC) da parte di Roma Capitale.

L'Autorità ha effettuato un'indagine sulla legittimità dell'affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori Rom, Sinti e Caminanti da parte di Roma Capitale.

L'istruttoria si è focalizzata sugli affidamenti del servizio di scolarizzazione dei minori Rom Sinti e Caminanti residenti nei villaggi di Roma Capitale, avvenuti nel periodo settembre 2005-agosto 2015.

Con la delibera n. 230 del 1 marzo 2017 è stato rilevato l'utilizzo sistematico, da parte di Roma Capitale, di procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara ai sensi dell'art. 57 co. 2 lettera lett. c) del d.lgs. 163/2006, applicabile *ratione temporis*, in assenza del presupposto dell'estrema urgenza.

È stata rilevata altresì la carenza di rotazione degli operatori economici invitati alle procedure negoziate ed alla ricorrenza degli stessi soggetti aggiudicatari, in violazione dell'art. 57 co. 6 del d.lgs. 163/2006, nonché in violazione dei principi generali di libera concorrenza e parità di trattamento, sanciti dall'art. 2 del d.lgs. 163/2006.

Gestione del centro di accoglienza richiedenti asilo (C.A.R.A.) di Castelnuovo di Porto (Rm)

A seguito dell'avvio di un'istruttoria nei confronti della Prefettura di Roma, il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza, in data 23 settembre 2015 ha effettuato un'ispezione presso il C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto, al fine di verificare la regolarità dell'esecuzione del contratto di appalto da parte dell'affidatario.

L'indagine ispettiva, unitamente alle risultanze dell'istruttoria condotta dall'Ufficio, ha fatto emergere un quadro estremamente critico nella gestione del C.A.R.A. da parte dell'impresa affidataria.

Con delibera n. 803 del 20 luglio 2016 l'Autorità ha evidenziato significativi inadempimenti da parte del gestore, essendo state riscontrate gravi e diffuse violazioni, in fase esecutiva, agli obblighi contrattuali. In primo luogo, la carenza di controlli degli ospiti all'ingresso ed all'uscita dal centro nonché l'inattendibilità delle attestazioni delle presenze effettuate dal gestore. A ciò si aggiunge 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.

Inoltre, sono stati rilevati inadempimenti contrattuali per quanto riguarda servizio di pulizia ed igiene ambientale, il servizio di distribuzione dei pasti ed il servizio di lavanderia. Sulla base delle elaborazioni dei dati da parte della Guardia di Finanza vi sono inoltre forti dubbi sulla restituzione, agli ospiti, al momento delle dimissioni, del credito maturato in *pocket money*.

A fronte degli inadempimenti del gestore, è risultata una carente attività di monitoraggio e controllo da parte della Prefettura di Roma sulla regolare esecuzione del contratto di appalto.

Sotto un diverso profilo, è emerso inoltre che l'immobile adibito a C.A.R.A., di proprietà dell'INAIL, è utilizzato dalla Prefettura (e concesso in comodato gratuito al gestore) in assenza di un contratto di locazione, sulla base di accordi di fatto tra INAIL e Prefettura, in violazione del principio per cui la pubblica amministrazione non può assumere impegni o concludere contratti se non in forma scritta *ad substantiam*.

Affidamento contratti di locazione passiva – Roma Capitale

L'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Roma Capitale, ai fini della verifica della legittimità dei contratti di locazione passiva sottoscritti dall'amministrazione capitolina relativi a due immobili siti in Roma. Dalle risultanze istruttorie è emerso che gli immobili sono stati offerti in locazione al Comune direttamente da un'agenzia immobiliare e che l'offerta dell'agenzia non è stata confrontata con altre possibili proposte.

Tale procedura non appare conforme alle norme all'epoca vigenti, in quanto, ancorché si tratti di contratti di locazione passiva, (in parte) esclusi ex art. 19, co. 1, lettera a) del d.lgs. 163/2006 dal campo di applicazione del medesimo d.lgs. 163, la scelta del locatore dell'immobile deve ispirarsi al rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e deve essere preceduta 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. art. 3 R.D. n.2440/1923 e R.D. n. 827/1924), ai sensi del quale ogni contratto da cui derivi un'entrata o una spesa deve essere preceduto da una gara, salvo che non ricorrono le ipotesi eccezionali in cui è possibile fare ricorso alla procedura negoziata.

Tale criticità è solo in parte attenuata dalla circostanza che sia stato pubblicato un avviso pubblico per manifestazione di interesse alla locazione di immobili istituzionali in 8 Municipi (compreso il Municipio I), che non ha avuto buon esito, e che sulla congruità degli immobili

proposti in locazione vi sia stata la valutazione positiva da parte dell’Ufficio Stime di Roma Capitale.

A ciò si aggiunga che Roma Capitale ha corrisposto all’agenzia immobiliare a titolo di intermediazione immobiliare per la locazione di entrambe gli immobili la somma complessiva di € 225.700,00. Il pagamento delle suddette provvigioni da parte dell’Amministrazione Capitolina appare anomalo, frutto di una trattativa diretta con un’agenzia immobiliare, del tutto avulsa dal rispetto delle regole e dei limiti fissati dalla disciplina sulla contrattualistica pubblica.

Con la delibera n. 1085 del 5 ottobre 2016 è stato quindi rilevato come l’individuazione, da parte di Roma Capitale, di due immobili da condurre in locazione passiva non sia conforme al dettato normativo, in quanto, ai sensi del combinato disposto degli artt. 19 e 27 del d.lgs. 163/2006, applicabili *ratione temporis*, la modalità di scelta del locatore deve ispirarsi ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità ed essere preceduta da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l’oggetto del contratto.

L’individuazione dei suddetti immobili, avvenuta, in modo anomalo, tramite l’intermediazione diretta di una agenzia immobiliare ed il conseguente pagamento, da parte di Roma Capitale, di somme a titolo di provvigioni per intermediazione immobiliare, non è conforme ai principi di buon andamento, imparzialità ed economicità dell’amministrazione sanciti dall’art. 97 della Costituzione e richiamati dall’art. 2 del d.lgs. 163/2006.

Applicabilità del Codice alle associazioni di categoria degli enti locali

A seguito di sindacato ispettivo parlamentare circa un accordo quadro, intervenuto tra ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), IFEL (Istituto Finanza Enti locali) e Ancitel S.p.A., da una parte, e Sky Media Srl, dall’altra, per l’affidamento senza gara della fornitura di un software per la gestione dei contenziosi sull’ICI da parte dei comuni associati ad ANCI, nonché di un accordo tra ANCI e il quotidiano “Il Sole 24 Ore” per la fornitura, senza gara ad evidenza pubblica, di prodotti editoriali, l’Autorità ha approfondito la questione dell’applicabilità del Codice alle associazioni degli enti locali citate nell’art. 270, d.lgs. 267/2000.

Nel corso dell’istruttoria è infatti emerso che ANCI, e i suoi enti strumentali, non applicavano il Codice, assumendo che la stessa avesse la natura giuridica di associazione di diritto privato ed, in quanto tale, non assimilabile, né ad un’amministrazione aggiudicatrice, né ad un organismo di diritto pubblico.

Il procedimento di vigilanza ha messo in evidenza l'incertezza interpretativa esistente circa la natura giuridica dell'ANCI prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 175/2016.

Con l'entrata in vigore della norma di cui all'articolo 2, c. 1, lett. a), del d.lgs. 175/2016, che nel definire l'ambito soggettivo di applicazione del testo unico, nonché la nozione di “amministrazioni pubbliche”, rinvia espressamente alle amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. 165/2001 nonché ai loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, vengono meno le incertezze interpretative circa la natura giuridica dell'ANCI.

Con la delibera n. 21 del 18 gennaio 2017 l'Autorità ha quindi chiarito che la stessa ANCI, al pari di altre associazioni degli enti locali a qualsiasi fine istituite, è assoggettata al Codice a far data dall'entrata in vigore del d.lgs. 175/2016.

L'Autorità ha richiamato, per l'avvenire, tutte le “associazioni di categoria” degli enti locali citate nell'art. 270, d.lgs. 267/2000 (Anci, Upi, Aiccre, Uncem e Cispel e loro enti strumentali) ad applicare la disciplina sugli affidamenti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016;

All'esito dell'attività di vigilanza si è poi instaurata, su richiesta della stessa ANCI, una procedura di vigilanza collaborativa tesa a supportare la predetta associazione nell'individuazione di modelli operativi di gestione degli acquisti di beni e servizi in applicazione al Codice.

Gestione del sistema aeroportuale della Capitale (Aeroporti di Fiumicino e Ciampino) con particolare riguardo al regime dei beni destinati ai servizi commerciali

A seguito dell'esposto dell'Associazione Fuori Pista e di alcune interrogazioni parlamentari è stato avviato uno specifico procedimento di vigilanza nei confronti della Società Aeroporti di Roma-ADR S.p.A.. L'indagine muove, in via preliminare, dalla diversificazione esistente in ambito aeroportuale tra spazi destinati allo svolgimento di attività connesse alla navigazione aerea e spazi destinati ad attività non aeronautiche.

Le attività aeronautiche (*aviation* o *airside*) riguardano la progettazione, realizzazione e gestione delle infrastrutture aeroportuali e dei sistemi informatici di funzionamento operativo, i servizi offerti alle compagnie aeree per le operazioni di decollo, atterraggio e assistenza a terra degli aeromobili, nonché la gestione e la movimentazione di passeggeri e merci all'interno dello scalo. Le attività non aeronautiche (*non aviation* o *landsid*e) sono invece connesse all'erogazione dei c.d. “servizi *non aviation*”, intesi come tutte quelle fonti di ricavi derivanti da un utilizzo della piattaforma aeroportuale per scopi non legati all'erogazione dei servizi di trasporto puro e si distinguono in servizi commerciali, turistici, congressuali, distributivi, di consulenza e di property management. I servizi commerciali vengono ulteriormente suddivisi in servizi

commerciali in senso stretto (quali *boutique* di moda, *duty free shop*, rivendite di giornali e di tabacchi, servizi di cambio valuta e di *car rental*), in servizi commerciali ristorativi, pubblicitari e, infine, complementari. All'interno di quest'ultima categoria, inoltre, si rintracciano una serie di attività precedentemente trascurate dal gestore aeroportuale, quali servizi bancari e postali, di vendita di prodotti gastronomici locali tipici, internet café, farmacie e centri benessere.

Mentre l'utilizzo degli spazi *aviation* è stato ampiamente regolamentato, incertezze sussistono con riferimento alle aree destinate ad attività commerciali, oggetto dell'indagine dell'Autorità, con riferimento alle problematiche attinenti alla natura giuridica dei rapporti che i gestori aeroportuali possono instaurare con soggetti terzi e all'esistenza o meno dell'obbligo di osservanza delle procedure ad evidenza pubblica ai fini dell'assegnazione delle stesse.

A norma dell'art. 693, co. 1, del Codice della navigazione, i beni del demanio aeronautico sono assegnati all'ENAC in uso gratuito ai fini dell'affidamento in concessione al gestore aeroportuale. È pacifico, dunque, che il rapporto che si instaura tra l'ente e il soggetto giuridico deputato alla gestione dell'aeroporto abbia natura concessoria.

Prescindendo dalla disamina della natura giuridica dell'atto concessorio a monte, emerge con chiarezza come tale atto riguardi non soltanto le infrastrutture deputate alla navigazione aerea, ma anche le aree e i locali destinati specificatamente ad attività diverse che in passato erano considerate accessorie e oggi, invece, ritenute essenziali da parte dell'utente/passeggero.

Conseguentemente, tutte le attività per le quali il bene va in assegnazione - relative alla gestione dei servizi *aviation* e *non aviation* - rientrano nell'oggetto del rapporto concessorio, esistendo per tutte quel collegamento funzionale necessario a tale qualificazione.

Con delibera n. 758 del 13 luglio 2016 l'Autorità ha quindi stabilito che la concessione aeroportuale non concerne solamente le infrastrutture deputate alla navigazione aerea (*aviation* o *airside*), ma ricomprende anche le aree e i locali destinati ad attività non aeronautiche (*non aviation* o *landside*), attività queste ultime che vengono, quindi, ritenute parte dell'oggetto concessorio. Da ciò consegue che gli affidamenti in subconcessione di locali ed aree per lo svolgimento di attività commerciali, in aree aeroportuali, sono da ritenersi soggetti a procedura di evidenza pubblica, secondo le regole ed i principi del diritto comunitario e della pertinente disciplina del diritto interno.

Fornitura dei servizi informatici inerenti sistema informativo trasfusionale della Regione Lazio

A seguito di una segnalazione di un *whistleblower*, è stata avviata una attività istruttoria con riguardo a tutte le procedure a evidenza pubblica deliberate e espletate per l'affidamento del sistema informativo trasfusionale della Regione Lazio. L'indagine aveva per oggetto: la

motivazione di eventuali sospensioni o revoca delle stesse gare; il valore, durata, aggiudicatario, eventuali rinnovi/proroghe di ciascun appalto aggiudicato; l'eventuale contenzioso ed eventuali criticità emerse in fase di esecuzione delle prestazioni contrattuali e conseguenti azioni intraprese.

In esito al procedimento di vigilanza, l'Autorità, con delibera n. 972 del 9 settembre 2016, ha censurato la procedura seguita, affermando, tra l'altro, che:

- i ripetuti affidamenti di forniture e servizi informatici inerenti al sistema informativo trasfusionale della Regione Lazio alla Insiel Mercato S.p.A. (già Insiel S.p.A.), dopo la scadenza del contratto aggiudicato nel 1999 e stipulato nel 2002 tra l'A.O. San Camillo Forlanini e la Insiel S.p.A., risultano incompatibili con il quadro normativo vigente oltreché incongrui alla luce delle gravi criticità riscontrate, nel tempo, dal committente nella soluzione *software*;
- i suddetti affidamenti, nonostante l'impegno di risorse pubbliche, hanno impedito alla amministrazione di soddisfare pienamente e tempestivamente i propri fabbisogni;
- l'attività svolta dal 2012 dai soggetti istituzionali, anche mediante la costituzione di tavoli tecnici e gruppi di lavoro, per provvedere agli adempimenti tecnico-amministrativi propedeutici all'indizione di una gara per approvvigionarsi di un nuovo sistema informativo trasfusionale regionale, in linea con il nuovo quadro normativo e organizzativo, non risulta conforme al principio di efficacia e di efficienza e tempestività, tanto che non risulta ancora indetta alcuna procedura ad evidenza pubblica;
- gli accordi transattivi tra la LAit S.p.A. e il fornitore con cui la LAit S.p.A. ha riconosciuto alla Insiel Mercato S.p.A. rispettivamente, oltre l'86% e circa l'83% della cifra richiesta, non appaiono coerenti alla struttura normativa del contratto di transazione, per l'assenza dell'effettiva reciprocità delle rispettive concessioni, ex art. 1965 del codice civile.

CAPITOLO 10

La vigilanza sugli operatori economici e l'attività sanzionatoria

10.1 La qualificazione delle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici

La scelta del contraente cui affidare l'esecuzione dei lavori pubblici è condizionata al preventivo accertamento della sussistenza di requisiti tali da far presumere l'effettiva idoneità tecnica ed economica dei potenziali affidatari. La verifica di questi presupposti è infatti strumentale all'ottenimento di un corretto adempimento della prestazione e consente alla PA di individuare un partner affidabile per la contrattazione, al fine di ottenere il massimo soddisfacimento dell'interesse pubblico sotteso all'esperimento di una gara pubblica di appalto.

In tal senso, il legislatore italiano si è tradizionalmente orientato verso la verifica a monte dei requisiti di idoneità, effettuata da soggetti terzi. A partire dalla soppressione dell'albo nazionale dei costruttori, tale attività è svolta dalle SOA, società di capitali appositamente autorizzate dall'ANAC (prima AVCP), la quale esercita sui medesimi soggetti un controllo sull'attività svolta.

A fronte degli indubbi effetti di semplificazione delle procedure di gara, laddove le stazioni appaltanti sono esonerate dal dover esaminare tutta la documentazione dimostrativa delle referenze dell'impresa, al fine di stabilire la sua idoneità ad eseguire i lavori oggetto dell'affidamento, il legislatore del nuovo Codice ha ritenuto di confermare, sostanzialmente, il sistema basato sull'attestazioni SOA, sebbene lo abbia subordinato ad una preventiva attività di verifica circa l'adeguatezza ed efficacia del suo funzionamento, riservando, anche in questo caso, un ruolo di primo piano all'Autorità.

L'art. 84 del Codice, infatti, riproducendo quanto già previsto dall'articolo 40 del d.lgs. 163/2006 dispone che «i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000 di euro, provano il possesso dei requisiti di qualificazione, di regola, mediante attestazione da parte degli appositi organismi di diritto privato autorizzati dall'ANAC ».

La medesima norma, al comma 3, ha attribuito all'ANAC il compito di effettuare, entro tre mesi, una ricognizione straordinaria sulle SOA, al fine di verificarne l'effettivo possesso dei

requisiti di imparzialità e indipendenza necessari all'attività di attestazione e la correttezza dell'attività svolta.

L'Autorità ha avviato un'attività di studio e approfondimento della materia della qualificazione degli esecutori di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000, al fine della predisposizione delle linee guida previste dall'art. 83, co. 2, del Codice (ora, a seguito del decreto correttivo, della proposta al MIT per l'adozione del decreto di cui all'art. 83, co. 2) partendo proprio dalle criticità emerse nel corso della cognizione straordinaria nonché dalla pregressa attività di vigilanza istituzionale.

In particolare, è emersa la necessità di individuare le risorse strumentali minime atte a garantire l'idoneità tecnica dell'impresa esecutrice con riferimento a ciascuna categoria di lavorazioni, in modo da assicurare la disponibilità delle attrezzature specifiche ritenute imprescindibili per l'esecuzione della particolare tipologia di interventi per cui si è qualificati.

Inoltre, è emersa l'esigenza di razionalizzare e semplificare le procedure di qualificazione, attuabile in concreto attraverso l'introduzione di sistemi informatizzati di raccolta e archiviazione dei dati e della documentazione da parte delle SOA. Ciò consentirebbe la messa a disposizione in tempo reale dei dati per finalità di vigilanza e il riuso degli stessi da parte degli operatori economici, con conseguente riduzione dei tempi e dei costi di attestazione.

Una riflessione è stata avviata anche con riferimento all'istituto dell'avvalimento, per il quale è emersa l'esigenza di far fronte al fenomeno dei c.d. «avvalifici» cioè del prestito soltanto formale dei requisiti non supportato dall'effettiva messa a disposizione di risorse umane e strumentali idonee a garantire la capacità esecutiva dell'impresa ausiliata.

Un'altra problematica è rappresentata dalle difficoltà operative segnalate dagli operatori economici con riferimento all'obbligo di presentare alla SOA una perizia giurata redatta da un soggetto nominato dal tribunale competente per territorio, previsto dall'art. 76, co. 10, del d.P.R. 207/2010 per il caso di cessione d'azienda. In particolare, attesi gli elevati oneri connessi al rilascio della perizia e i dubbi emersi in ordine alla sua effettiva utilità andrebbe valutata la possibilità di superare tale disposizione, confermando le previsioni assunte dall'Autorità con il Manuale sulla qualificazione¹⁷ in ordine agli indici di valutazione della capacità operativa dell'impresa cedente.

Con specifico riferimento agli Organismi di attestazione, è necessario valutare l'opportunità di ripensare i requisiti morali, professionali e tecnici richiesti al fine del conseguimento

¹⁷ Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, pubblicato nella GURI del 28 ottobre 2014.

dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione, nell'ottica di individuare requisiti maggiormente idonei a garantire l'indipendenza e l'affidabilità professionale delle SOA e di introdurre elementi di semplificazione e razionalizzazione delle procedure di autorizzazione e dei controlli svolti dall'Autorità sul possesso e sul mantenimento dei requisiti. Anche in questo caso, un valido aiuto potrà essere fornito dalla previsione di sistemi informatici di acquisizione e catalogazione dei dati e delle informazioni.

L'Autorità svolge anche una funzione di regolazione delle attività delle SOA, allo scopo di orientare l'azione dei soggetti interessati.

Tra gli interventi di maggiore rilevanza realizzati nel 2016, si segnala la pubblicazione del comunicato alle SOA del 9 marzo 2016. Il comunicato modifica le disposizioni relative alle regole sul trasferimento delle partecipazioni azionarie, con la previsione di nuove norme sulla relazione di stima del prezzo delle azioni e sulla documentazione richiesta per il rilascio del nulla osta al trasferimento della partecipazione azionaria di SOA nei casi di cessionario persona giuridica coincidente con la SOA le cui azioni sono oggetto di trasferimento (acquisto di azioni proprie) e di cessioni a titolo gratuito (donazione). Nel medesimo comunicato sono infine state inserite ulteriori indicazioni circa le polizze assicurative stipulate dalle SOA ai sensi dell'art. 68, co. 2, lett. g) del d.P.R. 207/2010. Tali indicazioni sono il risultato di un'indagine svolta dall'ufficio competente e finalizzata a verificare la sussistenza e la congruità delle polizze assicurative stipulate con imprese assicurative autorizzate alla copertura del rischio per responsabilità inerenti all'attività svolta, avente massimale non inferiore a sei volte il volume d'affari prescritte.

Inoltre, con Comunicato del 16 novembre 2016, è stata disposta l'integrazione del Manuale sull'attività di qualificazione con la esplicita ammissione, sempre nel rispetto dei principi di indipendenza e di esclusività dell'oggetto sociale, di convenzioni tra SOA e società finanziarie dirette al finanziamento alle imprese per il pagamento del corrispettivo derivante dallo svolgimento dell'attività di attestazione. L'introduzione di tale agevolazione in favore degli operatori economici costituisce elemento di novità rispetto al passato, laddove in un momento di particolare crisi economica del Paese, le piccole imprese erano sicuramente svantaggiate.

10.2 La ricognizione straordinaria sulle SOA

Come premesso nel primo paragrafo, il legislatore ha affidato all'ANAC il compito di effettuare, entro tre mesi dall'entrata in vigore del nuovo Codice, una ricognizione

straordinaria sulle SOA, al fine di verificarne il possesso dei requisiti per lo svolgimento dell'attività di attestazione e le modalità di svolgimento della stessa.

Al riguardo, occorre premettere che nelle more dell'emanazione del decreto del MIT con il quale, ai sensi dell'art. 83 co. 2 del Codice, come modificato dal decreto correttivo, dovrà essere definito il nuovo sistema di qualificazione degli esecutori dei lavori, i requisiti in capo alle SOA e ai soggetti che per essa agiscono e le modalità con cui deve svolgersi l'attività di attestazione, continuano ad essere disciplinati dal d.P.R. 207/2010 nelle parti ancora in vigore, in virtù del richiamo dell'art. 216, co. 14 e dell'art. 217, co. 1, lett. u) del Codice.

L'Autorità ha quindi provveduto ad effettuare la verifica del possesso da parte delle SOA e dei suoi soci, amministratori, sindaci e dipendenti, dei requisiti generali, di indipendenza e tecnici di cui agli artt. 64, 66 e 67 del d.P.R. 207/2010 utilizzando, allo scopo, la più recente documentazione inviata dalle SOA per le verifiche semestrali. Inoltre, sono state effettuate una serie di verifiche tematiche che hanno riguardato la persistenza del capitale sociale minimo, la congruità del patrimonio netto con il capitale sociale, la certificazione del bilancio da parte delle società di revisione, l'oggetto sociale esclusivo e l'assenza di figure esterne nello svolgimento delle attività di attestazione, nonché la conformità delle procedure adottate dalle SOA per l'esercizio dell'attività di attestazione al Manuale sull'attività di qualificazione. Infine, è stata effettuata una nuova verifica sul requisito della congruità delle polizze assicurative richieste a copertura del rischio per responsabilità inerenti all'attività svolta, già oggetto d'indagine nello scorso anno, che ha condotto alla regolarizzazione del suddetto requisito da parte di tutte le SOA.

In esito alla ricognizione svolta sono state trasmesse nove diffide ai sensi dell'art. 84, co. 3, d.lgs. 50/2016, invitando altrettante SOA a porre in essere tutti quei comportamenti necessari ad eliminare entro un congruo lasso temporale le criticità rilevate, mentre sono state inviate comunicazioni ad altre nove SOA, imponendo specifici obblighi di astensione dall'esercizio dell'attività di attestazione nei confronti di imprese facenti capo ad amministratori, sindaci, soci e dipendenti e/o i loro familiari, al fine di prevenire il verificarsi di un potenziale conflitto di interessi e/o una violazione del principio di indipendenza della SOA.

Delle nove SOA diffidate sette hanno progressivamente eliminato le criticità rilevate, mentre nei confronti delle due SOA rimaste inadempienti sono stati avviati tutti i provvedimenti necessari ad eliminare le situazioni di incompatibilità, compresi due procedimenti di revoca del nulla osta, rispettivamente alla carica di amministratore e alla partecipazione azionaria, per due soggetti, nei confronti di una delle due SOA.

A conclusione dell'attività svolta può pertanto affermarsi che all'attualità, tranne alcune situazioni in corso di definizione, sembrerebbe che tutti i soggetti facenti parte della struttura organizzativa delle SOA siano in possesso dei requisiti morali e di indipendenza richiesti dall'art. 64, commi 4 e 6, e dall'art. 67, co. 2, d.P.R. 207/2010.

Non può tuttavia non rilevarsi che tale risultato, sicuramente positivo, sia in gran parte dovuto alla costante attività consultiva, di monitoraggio e di vigilanza svolta dall'Autorità che ha costruito, in tal modo, un sistema dinamico di controllo sui soggetti legati alle SOA, che le ha permesso di intervenire prima ancora che questi soggetti potessero incidere negativamente sull'attività della SOA e, quindi, sull'indipendenza della stessa.

La relazione conclusiva dell'attività di cognizione è stata trasmessa a Governo e Parlamento, entro i termini previsti dal nuovo Codice e una sintesi della stessa è stata pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità.

10.3 La vigilanza sul sistema di qualificazione

Parallelamente all'attività di cognizione straordinaria sulle SOA richiesta dal nuovo Codice, l'Autorità ha proseguito nel 2016 l'attività ordinaria di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese che operano nel settore dei lavori pubblici.

Come è noto, tale attività si svolge sia a “monte” sulle SOA, sia “a valle” sulle attestazioni di qualificazione da queste rilasciate.

Il controllo “a monte” riguarda l'accertamento del possesso, da parte delle SOA, dei requisiti richiesti dalle vigenti disposizioni normative per l'esercizio dell'attività di attestazione. Questo tipo di vigilanza si attua d'ufficio o su istanza di parte o su segnalazione, attraverso le verifiche semestrali, il rilascio del nulla osta al trasferimento, a titolo oneroso o gratuito, delle azioni delle SOA, alla cessione di ramo d'azienda tra SOA, alla modifica dei membri dei consigli di amministrazione e dei collegi sindacali, alla modifica dell'organico della SOA.

L'attività di vigilanza “a valle” si esplica, invece, attraverso il controllo sulle attestazioni di qualificazione, su iniziativa d'ufficio o su segnalazione, mediante la verifica delle dichiarazioni rese ai fini del rilascio delle attestazioni.

Un'ulteriore attività dell'Autorità consiste, altresì, nell'esaminare gli elementi informativi che emergono nell'ambito delle indagini di Polizia giudiziaria, relative ai procedimenti penali nei confronti delle SOA e dei soggetti ad essa legati. Nello specifico, nel corso del 2016, l'Autorità ha ricevuto tre informative da parte della Guardia di Finanza - Nucleo Speciale

Anticorruzione - riguardanti altrettante SOA. Per due di esse è ancora in corso il procedimento di revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione, mentre la terza, sospesa per un periodo di 180 giorni, ha spontaneamente restituito l'autorizzazione rilasciata dall'Autorità per l'esercizio dell'attività di attestazione.

10.3.1 Le attività “a monte”: la vigilanza sulle SOA

Nel corso del 2016, escluse le istruttorie svolte ai fini della cognizione straordinaria sulle SOA di cui si è dato conto al par. 10.1, sono stati istruiti 122 procedimenti, di cui 92 su istanza di parte e 30 d'ufficio, come rappresentato nelle tabelle successive.

Tabella 10.1 Procedimenti istruiti su istanza di parte (2016)

Oggetto	Nulla osta	Rigetto	Totale
Carica di amministratori e sindaci <i>di cui con divieto di attestare le imprese legate al soggetto o a suoi familiari</i>	17 8	0	17
assunzione di personale <i>di cui con divieto di attestare le imprese legate al soggetto o a suoi familiari</i>	64 7	0	64
Cessioni, a titolo oneroso o gratuito, di azioni delle SOA <i>di cui con divieto di attestare imprese in cui il socio o suoi familiari possiedono cariche o partecipazioni sociali in imprese che svolgono un'attività incompatibile con l'attività di attestazione della SOA</i>	10 7	1	11
		Totali	92

Fonte: ANAC

Tabella 10.2 Procedimenti istruiti d'ufficio (2016)

Oggetto	Totale
Verifica sull'indipendenza del soggetto	7
Ulteriori verifiche in ordine alla revoca del nulla osta di cui conclusi con: - Revoca del nulla osta - Archiviazione per il venir meno delle criticità riscontrate a seguito di “adeguamento” alle richieste dell'Autorità	12 1 11
Procedimenti sanzionatori di cui conclusi con: - Archiviazione - Sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 73 co.1 del d.P.R. 207/2010	11 7 4
	Totali
	30

Fonte: ANAC