



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 207 del 2 marzo 2016**

**Fascicoli**

**UVLA n. 4443/2015**

**UVSF n. 4391/2015**

**Oggetto: Roma Capitale – Attività contrattuale con particolare riferimento alle procedure negoziate - Attività ispettiva.**

### **Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione**

nell’adunanza del 2 marzo 2016;

Visto l’articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all’Autorità nazionale anticorruzione;

Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell’Area Vigilanza, Ufficio Vigilanza Lavori e Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture;

### **Considerato in fatto**

Con provvedimento del Presidente dell’Autorità prot. n. 4781 del 20.1.2015 è stata avviata una attività ispettiva ai sensi dell’art. 6, comma 9, lett. a) e b), del d.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici) presso l’amministrazione di Roma Capitale al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi sull’attività contrattuale dell’Amministrazione nel suo complesso ed in particolare sugli affidamenti di lavori, servizi e forniture effettuati e/o da effettuare con il ricorso alle procedure in economia, agli affidamenti diretti, alle procedure negoziate o comunque non espletati con il ricorso alla gara pubblica d’appalto.

L’esito dell’attività ispettiva è confluito nella relazione conclusiva del 7 agosto 2015 (di seguito relazione ispettiva), depositata in atti dal competente Ufficio ispettivo dell’Autorità, approvata nell’Adunanza del 2 settembre 2015, e trasmessa alla Procura della Corte dei Conti, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, al Prefetto di Roma per quanto di competenza, nonché al sindaco di Roma con nota prot. n. 115590 del 14 settembre 2015 al fine di avviare un possibile tavolo di confronto anche per superare le eventuali criticità nella gestione degli appalti futuri.

In risposta a quest’ultima, il Segretario Generale di Roma Capitale, con note acquisite ai prott. n. 131547 del 12 ottobre 2015 e n. 139433 del 23 ottobre 2015, ha prodotto all’Autorità le relazioni delle strutture organizzative interessate dall’indagine.

Con nota prot. n. 140424 del 26 ottobre 2015, l’Autorità ha comunicato a Roma Capitale le risultanze istruttorie ai sensi dell’art. 15 del vigente regolamento di vigilanza dell’Autorità.

In riscontro alla detta comunicazione di risultanze istruttorie è pervenuta la nota prot. n. 142949 del 29 ottobre 2015 a firma del Segretario Generale di Roma Capitale, di rinvio esplicito ai primi elementi di risposta già forniti con le citate note prott. n. 131547/2015 e n. 139433/2015.

Con la suddetta nota prot. 142949 del 29.10.2015, il Segretario Generale di Roma Capitale comunicava, altresì, di avere richiesto alle strutture interessate di fornire ogni eventuale integrazione rispetto a quanto già controdedotto.

Al riguardo è pervenuta unicamente la nota del Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici, acquisita al prot. n. 158466 del 23 novembre 2015.

### **Risultanze dell'attività ispettiva**

L'attività ispettiva, espletata ai sensi dell'art. 6, comma 9, lett. a) e b) del d.lgs. n. 163/2006, ha fatto emergere significative anomalie ed irregolarità nell'attività contrattuale dell'Amministrazione nel periodo di indagine.

L'indagine ispettiva, articolata in due fasi, ha infatti rivelato la sistematica e diffusa violazione della normativa di settore da parte delle strutture organizzative di Roma Capitale deputate all'attività di approvvigionamento di lavori, servizi e forniture.

La documentazione acquisita e i dati estrapolati dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), relativi al periodo contrattuale 2012-2014, hanno palesato il ricorso generalizzato ed indiscriminato a procedure prive di evidenza pubblica, in difformità ed in elusione alla normativa di settore, con conseguente incremento di possibili fenomeni distorsivi che agevolano il radicarsi di prassi corruttive.

Tale rilievo è altresì confermato dalla riscontrata e generalizzata carenza od omissione anche delle prescritte attività di verifica dei requisiti di partecipazione alle procedure di scelta del contraente che denota significative superficialità degli organi preposti all'attività contrattuale ed una maggiore esposizione al rischio di infiltrazioni di matrice criminale negli appalti di Roma Capitale.

Dalla relazione ispettiva è emerso, altresì, l'uso improprio delle procedure negoziate, rivelato dal difetto di motivazione, dalla non trasparente scelta dell'affidatario, dal carente controllo e verifica della prestazione resa.

Ai fini dell'indagine ispettiva, nella categoria delle procedure negoziate sono stati ricompresi gli affidamenti disposti attraverso l'espletamento delle seguenti procedure:

- 1) affidamenti diretti ex art. 5 della l. n. 381/1991 (Cooperative Sociali);
- 2) lavori in economia con affidamento diretto ex art. 125 del Codice dei contratti pubblici;
- 3) lavori in economia – cottimo fiduciario ex art. 125 del Codice dei contratti pubblici;
- 4) procedure negoziate previa pubblicazione del bando di gara ex art. 56 del predetto Codice;
- 5) procedure negoziate senza pubblicazione del bando ex art. 221 del Codice dei contratti pubblici (settori speciali);
- 6) procedure negoziate senza pubblicazione del bando di gara ex art. 57 del Codice.

Sotto il profilo oggettivo, la prima fase di indagine si è focalizzata su un campione significativo di n. 1.850 procedure negoziate (pari al 10% del totale) espletate nel periodo 2012-2014, e di queste sono state selezionate per la seconda fase di indagine n. 36 affidamenti sottoposti ad ulteriori approfondimenti.

Infatti, all'esito della prima fase di indagine erano emerse alcune fattispecie caratterizzate da rilevanti profili di criticità e comportamenti delle strutture gestionali di Roma Capitale in contrasto con le normative ed i regolamenti attuativi vigenti, profili questi che il gruppo ispettivo incaricato ha ritenuto di analizzare con un maggiore livello di dettaglio.

Sotto il profilo soggettivo, le strutture organizzative oggetto di indagine sono state selezionate in base all'incidenza numerica della propria attività contrattuale nelle procedure negoziate rispetto a quella complessiva di Roma Capitale:

- |   |           |        |
|---|-----------|--------|
| 1) Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute | incidenza | 20,28% |
|---|-----------|--------|

2) Dipartimento Tutela Ambientale e Protezione Civile	incidenza	7,09%
3) Municipio I° - Centro Storico	incidenza	4,11%
4) Dipartimento Innovazione Tecnologica	incidenza	2,54%
5) Dipartimento Sviluppo Infrastrutture	incidenza	2,21%
6) Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici	incidenza	1,69%

L'indagine condotta sulle n. 1850 procedure negoziate così selezionate ha consentito di individuare e riscontrare specificatamente nell'attività contrattuale di Roma Capitale numerosi profili di illegittimità e di non rispondenza alle previsioni normative e regolamentari, puntualmente recepiti nella predetta comunicazione di risultanze istruttorie del 26 ottobre 2015.

Inoltre, nella relazione ispettiva è stato osservato come nell'ambito dei Dipartimenti e Municipi e degli altri centri di costo di Roma Capitale le procedure negoziate siano spesso sfuggite ai controlli preventivi dei vertici della struttura, essendosi consolidata la prassi di delegare tale attività ai singoli responsabili del procedimento, operanti in pressoché totale autonomia. Né si è potuta rilevare omogeneità di procedure nelle forme di controllo messe in atto dalle varie strutture.

A ciò va aggiunto che ciascun Dipartimento ha gestito sistemi informativi diversi e che il vertice dell'Amministrazione di Roma Capitale, individuato nell'Ufficio Contratti incardinato presso il Segretariato Generale, era dotato di un sistema informativo centralizzato esclusivamente per le gare ad evidenza pubblica dallo stesso espletate.

Si è ritenuto quindi che tale modulo organizzativo non potesse costituire valido presidio a garanzia della trasparenza, dell'economicità ed efficienza nell'operato dell'Amministrazione ma che anzi potesse contribuire alla formazione di zone d'ombra idonee ad ingenerare comportamenti distorsivi ed illegittimi.

In relazione alla ricorrenza di affidamenti al medesimo soggetto, si è potuta rilevare la presenza di operatori economici, in particolar modo cooperative operanti nel settore del sociale, che potevano vantare nell'ultimo triennio un esorbitante numero di affidamenti di cospicuo valore economico avvenuti in gran parte in forma diretta, e ciò a conferma del mancato rispetto anche dei basilari principi di concorrenza, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità.

### **Controdeduzioni di Roma Capitale e rilievi dell'Autorità**

Le prime controdeduzioni acquisite ai prott. n. 131547/2015 e n. 139433/2015 riguardano essenzialmente le azioni amministrative intraprese da Roma Capitale nell'anno 2015 finalizzate a superare le criticità evidenziate nella relazione ispettiva dell'Autorità.

Più in dettaglio, le azioni amministrative intraprese dall'Amministrazione capitolina riguardano:

- "direttiva in materia di contratti pubblici" adottata dalla Giunta Capitolina il 20 gennaio 2015, contenente specifiche linee guida e principi poi confluiti nella proposta di regolamento in materia di contratti pubblici approvata dalla medesima Giunta il 22 settembre 2015 e sottoposta all'Assemblea Capitolina per la definitiva approvazione;
- revisione della macrostruttura capitolina approvata con deliberazione di Giunta n. 222 del 3 luglio 2015;
- Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità per il triennio 2015-2016-2017, adottato con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 11 del 30 gennaio 2015 e rimodulato con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 171 del 25 maggio 2015;
- elaborazione, in data 1 settembre 2015, di un nuovo Sistema di Controlli Integrati che modifica il precedente;

- istituzione di un'apposita unità organizzativa presso il Segretariato Generale per i controlli interni sugli atti amministrativi;
- creazione di un nuovo sistema informativo unificato (SID) per la standardizzazione e tracciabilità dei provvedimenti dirigenziali;
- istituzione della Centrale Unica Lavori Pubblici, in analogia al sistema già previsto per gli approvvigionamenti di servizi e forniture;
- avvio di una *due diligence* sulle società partecipate con deliberazione di Giunta n. 194 del 3 luglio 2014;
- revisione dei principali regolamenti amministrativi di Roma Capitale (regolamento di contabilità, regolamento dei procedimenti amministrativi ad istanze di parte, regolamento delle cooperative sociali di tipo B).

Nelle relazioni di alcuni dipartimenti sono altresì rinvenibili alcune controdeduzioni ai rilievi contenuti nella relazione ispettiva, di seguito sintetizzate.

1.- **Il Dipartimento Innovazione Tecnologica**, in replica ai rilievi concernenti l'assenza di adeguata programmazione nell'attività di affidamento degli appalti, ha richiamato l'attività di riorganizzazione e programmazione delle attività ICT che nel mese di luglio 2015 si è tradotta nell'adozione del Piano Strategico Triennale ICT. Inoltre il Dipartimento ha evidenziato una immediata e totale discontinuità con la precedente gestione della struttura, stante il disposto annullamento di n. 5 gare non ritenute confacenti all'interesse dell'amministrazione.

Relativamente all'uso improprio delle proroghe contrattuali, il Dipartimento lo ha imputato all'assoluta insufficienza delle risorse umane disponibili e qualificate per porre in essere le attività inerenti la predisposizione di gare di appalto.

Per quanto riguarda poi il ricorso alle procedure negoziate per l'approvvigionamento di servizi, il Dipartimento ha invocato l'unicità dell'operatore economico ex art. 57, comma 2, lettera b), del Codice dei contratti. Infine, il Dipartimento ha dichiarato di aver effettuato le prescritte verifiche di rito sul possesso dei requisiti in capo agli operatori economici e di aver effettuato i previsti controlli in fase di esecuzione, senza tuttavia fornire al riguardo sufficienti e circostanziati elementi documentali di supporto.

Deve anzi evidenziarsi che nell'indicare le modalità di verifica eseguite, il Dipartimento ha precisato che per accelerare le verifiche dell'art. 48 del Codice, è stato acquistato l'accesso alla banca dati Telemaco (pag. 2 della nota prot. GU/12178 del 19.10.2015), senza tuttavia fare alcun riferimento al sistema Avcpass.

Inoltre, con riferimento a due procedure di approvvigionamento, riguardanti nello specifico il sistema informativo di riscossione e la Gestione Sistema Dorado 380, il Dipartimento ha testualmente dichiarato che «per gli affidamenti in questione, poiché gli affidatari sono soggetti che avevano partecipato a diverse procedure ad evidenza pubblica, in cui le relative verifiche erano già state eseguite dall'amministrazione capitolina con esito positivo, le stesse non sono state ripetute per economicità di gestione, ma la documentazione evidenziata, è stata fornita con riferimento ad altri CIG», con ciò palesando l'omesso controllo dei requisiti sia di carattere generale che di carattere speciale con le modalità previste dalla vigente normativa.

2.- **Il Dipartimento Attività Culturali e Turismo** ha preliminarmente precisato che l'attività contrattuale posta in essere ha per oggetto in prevalenza contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti.

Con riferimento, invece, alle contestazioni dell'Autorità riguardanti il mancato perfezionamento/annullamento dei codici identificativi di gara (CIG), il Dipartimento ha comunicato che ha provveduto a definire le posizioni pendenti.

Relativamente ai rilievi mossi dall'Autorità nella relazione ispettiva concernenti l'attività contrattuale di alcune società *in house* di cui si è avvalso il Dipartimento (Zètema Progetto Cultura S.r.l., Fondazione Musica per Roma e Azienda Speciale Palaexpo), quest'ultimo ha comunicato di aver avviato azioni dirette a garantire le disposizioni vigenti anche da parte di tali società.

In particolare, nel nuovo contratto di servizio con Zètema Progetto Cultura S.r.l. (di seguito Zètema) il Dipartimento ha inserito apposite clausole per assicurare il rispetto del Codice degli appalti, della legge n. 190/2012, del d.lgs. n. 33/2013, del P.T.P.C. e del P.T.T.I. di Roma Capitale, prevedendo in caso di mancata osservanza delle norme in parola le sanzioni di legge.

Nei contratti stipulati con i terzi, inoltre, formerà parte integrante degli stessi il Protocollo di Integrità di Roma Capitale di cui alla deliberazione di Giunta n. 40 del 27 febbraio 2015.

Tali misure di garanzia saranno inserite anche nei nuovi contratti di servizio con le altre due società *in house* (Fondazione Musica per Roma e Azienda Speciale Palaexpo).

In atti è rinvenibile una nota di Zètema che - in replica alle censure contenute nella relazione ispettiva circa la carenza di motivazione negli affidamenti disposti verso terzi ex art. 57, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 163/2006 - giustifica il ricorso alla procedura negoziata invocando l'unicità del prestatore in relazione ai servizi oggetto di approvvigionamento.

Esaminando più in dettaglio i contenuti della suddetta nota, l'Autorità, pur prendendo atto delle motivazioni ivi indicate per i singoli eventi, ritiene di poter confermare i rilievi della relazione ispettiva sotto un profilo di metodo piuttosto che di merito, atteso che la determina a contrarre ai dell'art. 57 del d.lgs. n. 163/2006 deve contenere adeguata motivazione, e ciò tanto più in caso di ricorso alla fattispecie di cui al comma 2, lett. b), della citata disposizione che, strutturando l'affidamento senza confronto competitivo, implica la necessità di una previa indagine di mercato di cui deve darsi conto nel corpo della stessa motivazione (cfr. delibere AVCP nn. 28/2008; 109/2011; 101 e 102 del 2012).

**3.- Il Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute** ha fornito una relazione in merito alle criticità evidenziate dalla relazione ispettiva dell'Autorità.

Per quanto riguarda l'affidamento del servizio per la mobilità individuale delle persone disabili (CIG 58751127CA), quantificato in complessivi euro 2.000.004, riconducibile alla categoria n. 2 dell'Allegato IIA del Codice appalti (servizi di trasporto terrestre), e quindi soggetto alla integrale applicazione del medesimo Codice (art. 20, comma 1, d.lgs. n. 163/2006), la relazione ispettiva aveva evidenziato distinti profili di irregolarità, e segnatamente:

- a) uso improprio della procedura negoziata ex art. 57 del d.lgs. n. 163/2006, in quanto fondata su ragioni di estrema urgenza poi smentite dagli atti, stante la riscontrata carenza di programmazione imputabile alla stazione appaltante;
- b) violazione dei termini di pubblicazione degli avvisi di gara, stante il ridottissimo termine di 4 giorni (dal 24.12.2012 al 28.12.2012) entro cui poter presentare domanda di partecipazione, con conseguente *vulnus* della libera concorrenza, come comprovato dalla circostanza che alla procedura ha partecipato il solo operatore economico poi risultato aggiudicatario;
- c) ridotte forme di pubblicità dell'avviso di gara;
- d) violazione delle regole di evidenza pubblica alla scadenza del contratto, il cui servizio è stato sistematicamente affidato in via diretta sempre allo stesso operatore economico.

Dalle risultanze in atti non sono emerse specifiche controdeduzioni in ordine a tali rilievi, che pertanto si ritiene di confermare in questa sede.

Si evidenzia per inciso che dalla relazione ispettiva è emerso che l'ATAC S.p.A., precedente gestore del servizio fino al 2012, non solo non ha garantito la corretta esecuzione dello stesso, ma si è altresì avvalsa per il suo svolgimento di operatori terzi senza informare il Dipartimento.

Per quanto riguarda, invece, i rilievi della relazione ispettiva relativi ai servizi rientranti nell'ambito dell'Allegato IIB, e quindi soggetti alla parziale applicazione del Codice (artt. 20 e 27 d.lgs. n.

163/2006), ovvero i servizi di assistenza, accoglienza e ospitalità in favore di soggetti svantaggiati, il Dipartimento ha dichiarato quanto segue.

Due dei procedimenti analizzati, ovvero Progetto Emergenza Nord Africa (CIG 51200216FC), ormai concluso a giugno del 2014 e Assistenza e Ospitalità a seguito degli sgomberi degli insediamenti del Regina Elena (CIG 5408580568), «risultano completamente immotivati nella reiterazione degli affidamenti disposti», seppure con le attenuanti del caso ivi enunciate», con ciò confermando la fondatezza delle censure contenute nella relazione ispettiva.

Il Comune dichiara infatti che «resta fermo che i rilievi effettuati dagli ispettori sono ineccepibili e privi di possibilità di controdeduzioni».

In ordine al servizio ascrivibile al CIG 582843618B, relativo all'accoglienza dei minori non accompagnati denominato Scuola di Volo, la relazione ispettiva aveva contestato il reiterato affidamento diretto, sulla base di ripetuti affidamenti giustificati dalla necessità di una prosecuzione tecnica dal 1.2.2004 in poi.

Il Dipartimento ha offerto una giustificazione parziale, limitandosi a precisare che il mancato espletamento di una procedura aperta deriva dall'esistenza di un contratto di comodato d'uso a titolo gratuito dei locali stipulato il 22 maggio 2013 con l'associazione che gestisce attualmente il servizio.

Il suddetto contratto di comodato prevede una durata di sette anni, ossia fino al 30 maggio 2020, con possibilità alla scadenza di rinnovo automatico fino al 30 maggio 2027.

Tale comodato è stato concesso in considerazione di lavori di manutenzione che, per quanto potuto verificare dagli ispettori, già rientravano tra gli obblighi dell'esecutore del servizio.

Al riguardo, si ritiene che il vincolo negoziale di natura privatistica (comodato d'uso gratuito) invocato dalla stazione appaltante a supporto del proprio operato non giustifichi la sottrazione dell'affidamento al confronto competitivo postulato dall'art. 27 del d.lgs. n. 163/2006.

Ne deriva che, anche in tal caso, devono confermarsi i rilievi formalizzati dal gruppo ispettivo. Ciò è altresì avvalorato dalle iniziative che il Dipartimento ha comunicato di voler attuare in merito alla revisione del comodato d'uso stipulato nel 2013 al fine di promuovere una gara volta all'affidamento dei servizi, in ciò dimostrando di volersi allineare alle indicazioni dell'Autorità.

Parimenti fondate risultano le censure avanzate in sede ispettiva con riferimento all'affidamento del servizio di assistenza domiciliare presso le case di riposo Parco di Veio e Roma 3.

Al riguardo è stato contestato l'uso improprio del rinnovo o della proroga contrattuale alla stessa cooperativa sociale, in quanto ad un primo affidamento diretto effettuato nel 1998 è seguita una successiva procedura ristretta nel 1999 aggiudicata allo stesso operatore economico.

Alla scadenza del contratto il servizio è stato affidato con ulteriori procedure e successive proroghe allo stesso operatore economico.

In ultimo il servizio è stato prorogato dal 1° al 15 luglio 2015 per consentire l'espletamento di una procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando a cui sono stati invitati 8 organismi operanti nel settore dell'assistenza. Di questi, 4 hanno presentato offerta nel termine prefissato del 27.6.2014 e, a seguito delle verifiche effettuate da una commissione giudicatrice, il servizio è stato affidato dal 16.7.2014 al 15.10.2014 alla medesima cooperativa sociale.

Successivamente è stata indetta una gara a procedura aperta in fase conclusiva nel mese di ottobre 2015. Nelle more dell'espletamento di tale gara il Dipartimento ha proceduto a diverse ulteriori proroghe tecniche allo stesso operatore, quantomeno dal 16.10.2014 al 30.6.2015.

Come da ultimo evidenziato nel Comunicato del Presidente dell'Autorità del 4 novembre 2015, la proroga è un istituto assolutamente eccezionale, in quanto al di fuori dei casi previsti dalla legge costituisce una violazione dei principi enunciati dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006, atteso che per l'approvvigionamento di lavori, servizi e forniture l'amministrazione, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazione, deve effettuare una nuova gara (Cons. di Stato n. 3391/2008).

Il Dipartimento ha evidenziato che è stata indetta una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di assistenza domiciliare per il periodo 1.1.2016-30.6.2016 da svolgere presso tutte le strutture residenziali dedicate agli anziani gestite dall'amministrazione capitolina.

La relazione ispettiva aveva inoltre rilevato alcuni aspetti problematici relativi all'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali di accoglienza, regolamentate dalla l.r. n. 41/2003 ed ai requisiti che le strutture devono soddisfare per lo svolgimento delle diverse attività di accoglienza e socio assistenziali.

Infatti, era emerso che alcune strutture di accoglienza non disponevano dei requisiti minimi previsti dalle norme vigenti per l'espletamento delle attività che vi vengono svolte (strutture per l'assistenza ed ospitalità degli sgomberati del Regina Elena e dell'Emergenza Nord Africa) o, nell'ipotesi migliore, l'amministrazione non disponeva materialmente di tale documentazione.

Per altri immobili le certificazioni risultavano acquisite in un momento successivo all'effettiva attivazione del servizio. Inoltre, per diverse strutture gli ispettori hanno rilevato l'assenza di attestazioni che certifichino almeno l'osservanza delle norme edilizio-urbanistiche e di abbattimento delle barriere architettoniche, la sicurezza degli impianti e antincendio, nonché lo smaltimento dei rifiuti e dei liquami che devono comunque essere acquisite prima dell'avvio in esercizio di qualsiasi immobile utilizzato da persone.

In ordine a tale aspetto il Dipartimento ha ribadito che per le strutture rivolte a immigrati e popolazioni rom non vi sono regolamentazioni specifiche, e che le comunità per minori cui si rivolge il Dipartimento sono tutte autorizzate al funzionamento secondo quanto previsto dalla legge regionale ed in massima parte accreditate al Registro di Accreditamento cittadino delle comunità di tipo familiare.

Relativamente alle altre strutture, il Dipartimento ha evidenziato il problema dell'assenza dei certificati di "abitabilità" (*rectius* agibilità) in gran parte delle strutture, che costituisce un requisito per ottenere l'autorizzazione al funzionamento ai sensi della legge regionale.

Il Dipartimento ha tuttavia confermato i rilievi sul mancato/ritardato accreditamento per le case di riposo e per le strutture di accoglienza di rom ed immigrati, precisando tuttavia che per le strutture rientranti nel cd. Progetto SPRAR i requisiti delle strutture sono fissati nei bandi ministeriali.

Il Dipartimento, infine, ha fornito indicazioni in merito alle modalità di accertamento dei requisiti per gli affidamenti sottratti al regime di obbligatorietà del sistema AVCpass, e segnatamente per gli «affidamenti diretti e i prolungamenti ancora in corso», precisando che «la comprova del possesso dei requisiti viene affrontata al momento richiedendo all'affidatario apposita dichiarazione ai sensi e per gli effetti degli artt. 46 e 47 del DPR 554/2000 del possesso dei requisiti di ordine generale dell'art. 38 del codice contratti».

Al riguardo l'Autorità rileva che tali modalità di verifica non sono in linea con la normativa vigente. Infatti, come noto, a seguito delle modifiche apportate all'art. 40 del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico documentazione amministrativa) ad opera dell'art. 15 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), dal 1° gennaio 2012 le stazioni appaltanti effettuano la verifica del possesso dei requisiti dell'art. 38, dichiarati mediante autocertificazione dagli operatori in sede di offerta, acquisendo d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive, nonché tutti gli atti e i dati in possesso delle pubbliche amministrazioni certificanti. Dal 1° luglio 2014 tali informazioni sono acquisite tramite Avcpass.

**4.- Il Dipartimento Politiche Abitative**, ancorché estraneo al campione soggettivo di indagine, ha prodotto una relazione con la quale viene illustrata la gestione degli interventi di sostegno abitativo (assistenza abitativa temporanea), contenente controdeduzioni ai rilievi che incidentalmente sono stati formulati nella relazione ispettiva, analoghi a quelli contestati al Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute.

In particolare, è stato evidenziato il rilevante ricorso alla prosecuzione dei servizi di accoglienza, sistemazione alloggiativa, portierato, ristorazione ecc. (in genere affidati senza gara dal Dipartimento Politiche Sociali prima del trasferimento di competenze al Dipartimento Politiche Abitative), più volte reiterata anche nel caso di rilevanti importi, notevolmente al di sopra della soglia comunitaria, motivata dalla necessità di non interrompere il servizio.

Al riguardo il Dipartimento Politiche Abitative ha prodotto una serie di contratti di locazione stipulati da Roma Capitale con operatori privati relativi ad immobili destinati al fabbisogno abitativo di prima accoglienza temporanea.

I suddetti contratti prevedono l'onere esclusivo a carico del locatore (soggetti privati) di fornire servizi strumentali alla gestione degli immobili (vigilanza, portineria, manutenzione ordinaria, pulizia, ecc.) dietro corrispettivo onnicomprensivo dovuto dalla stazione appaltante.

Si tratta, pertanto, di contratti di servizi in parte ricadenti nell'ambito dei c.d. contratti esclusi (locazione ex art. 19, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 163/2006) ed in parte riconducibili alle categorie dell'Allegato IIA (servizi cd. prioritari soggetti alla integrale applicazione del Codice appalti), quali il servizio di pulizie e di manutenzione, o a quelle dell'Allegato IIB (servizi cd. non prioritari o sotto osservazione), quali il servizio di vigilanza.

A prescindere dal regime giuridico applicabile ai singoli affidamenti, si rileva che si tratta di affidamenti disposti in aperta violazione delle regole di evidenza pubblica.

Su sette contratti di locazione comunicati dal Dipartimento, infatti, solo quattro sono stati preceduti dalla pubblicazione di un avviso pubblico, mentre in relazione ai servizi di facility management, collegati ai singoli contratti di locazione, difetta totalmente la procedura di gara.

Infatti, ancorché si tratti di contratti di locazione passiva, (in parte) esclusi ex art. 19, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 163/2006 dal campo di applicazione del medesimo d.lgs. 163, per effetto dell'art. 27 del cit. 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 ricorrano le ipotesi eccezionali in cui è possibile fare ricorso alla procedura negoziata.

Parimenti anomala e del tutto irrituale appare la scelta di abbinare alla locazione lo svolgimento di altri servizi (facility management), sottraendo questi ultimi al confronto concorrenziale in violazione delle vigenti disposizioni di legge di matrice comunitaria.

5.- Per quanto riguarda l'attività contrattuale del **Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive** nel periodo 1 dicembre 2012 – 31 dicembre 2014, la relazione ispettiva dell'Autorità evidenzia un eccessivo ricorso alle procedure in economia, con affidamenti diretti sistematicamente reiterati in favore del medesimo operatore, il frazionamento delle prestazioni aventi medesima natura, nonché la violazione del principio di rotazione e di quelli di trasparenza e parità di trattamento, anche della omessa consultazione di almeno 5 operatori con specifica attenzione al «Mercato delle carni».

Il riferimento è *in primis* alla anomala assegnazione al Consorzio Servizi Annonari (CSA) nel periodo di riferimento di 25 affidamenti diretti di importo variabile da € 4.881 a € 159.531.

Altri rilievi riguardano, invece, i servizi relativi alla conduzione e manutenzione di vari impianti tecnologici (Catena di macellazione, centrale del freddo, depuratore ecc.), affidati sempre direttamente ai sensi dell'art. 125, commi 1, lett. b), 6 e 8 del d.lgs. 163/2006 e dell'art. 173 del d.p.r. 207/2010, alla Società Frigotermo per n. 30 affidamenti diretti di importo variabile da € 3.000 a € 37.363.

Il Dipartimento ha prodotto due relazioni della competente **Direzione Mercati all'Ingrosso**, dalle quali è emersa la complessità nella gestione dei servizi di propria competenza.



In risposta ai rilievi sopra richiamati la Direzione ha evidenziato che non è stato posto in essere un artificioso frazionamento degli appalti di servizi ma che gli affidamenti di ridotto importo allo stesso operatore economico sono imputabili alla carenza di risorse finanziarie che non hanno mai consentito l'espletamento di idonee procedure concorsuali, né la programmazione con adeguata tempestività dei servizi e delle forniture indispensabili alla gestione ordinaria del Centro Carni, né di quelle attività utili a favorire con efficacia l'attuazione delle politiche di governo dello stabilimento carni.

La Direzione ha riferito di aver predisposto in più occasioni gli atti per l'avvio di gare ad evidenza pubblica, non indette per la problematiche riconducibili alla carenza di stanziamenti di bilancio.

Per quanto riguarda, inoltre, i servizi di conduzione e manutenzione degli impianti tecnologici, il ricorso sistematico alle procedure in economia ex art. 125 del d.lgs. n. 163/2006 sarebbe imputabile alla mancanza di risorse finanziarie disponibili con conseguente impossibilità di programmare nel lungo periodo approvvigionamenti di entità più consistente, come tali soggetti all'espletamento di procedure di evidenza pubblica.

Relativamente alla centrale del freddo, la Direzione ha dichiarato di aver indetto n. 2 procedure di gara per l'affidamento del servizio, con determinazioni dirigenziali restituite dalla Ragioneria Generale prive del visto di regolarità contabile in quanto i fondi non erano disponibili.

In relazione a quanto dichiarato dalla Direzione, nel prendere atto delle oggettive difficoltà di gestione del Centro Carni, imputabili a carenze finanziarie, si ritiene che per l'espletamento del servizio in esame vi sia stata una carenza di programmazione a livello centrale.

Ciò ha favorito prassi contrattualistiche non in linea con la vigente normativa a danno dei principi postulati dall'art. 2 dal Codice dei contratti, in particolare del principio di rotazione.

6.- Le argomentazioni fornite dal **Dipartimento Infrastrutture** possono, invece, inquadrarsi non come controdeduzioni alle specifiche censure formulate sugli appalti di competenza del Dipartimento, oggetto dell'ispezione, bensì in termini di repliche ad alcuni dei rilievi di carattere generale sull'attività contrattuale di Roma Capitale contenuti nella parte finale della relazione medesima.

Sul piano dei contenuti, le deduzioni offerte dal Dipartimento si traducono in una elencazione di iniziative future in chiave correttiva ovvero nella descrizione di attività contrattuali in corso che si collocano per lo più al di fuori dell'ambito temporale della presente istruttoria.

Resta fermo che laddove il Dipartimento si sia limitato a comunicare la futura adozione di interventi correttivi rispetto ai rilievi contestati nella relazione ispettiva, senza eccepire nulla nel merito, devono intendersi come confermate le risultanze istruttorie formulate con prot. n. 140424 del 26 ottobre 2015.

Con riferimento, invece, alle censure contenute nella relazione ispettiva relative agli appalti di competenza del Dipartimento, quest'ultimo ha modulato distinte controdeduzioni che, per quanto qui di interesse, possono sintetizzarsi come segue.

Relativamente alle proroghe degli appalti di manutenzione, il Dipartimento ne imputa il ricorso alla mancanza di uno strumento finanziario che consentisse la programmazione degli interventi, e ciò in quanto i bilanci negli anni oggetto di verifica sono stati approvati soltanto a fine esercizio finanziario.

La manutenzione ordinaria della Grande Viabilità è ora prevista attraverso l'accordo quadro triennale ex art. 59 del Codice. Attualmente l'istituto della proroga è residuale ed adottato solo nei casi in cui, in caso di pendenza della gara, è necessario far fronte alla continuità dei servizi essenziali.

Sul punto si ritiene che le giustificazioni fornite non possano attenuare la responsabilità dei competenti organi di Roma Capitale stante la evidente carenza di programmazione degli interventi in violazione dell'art. 128 del d.lgs. n. 163/2006.

Per quanto riguarda il Siproneg, sistema informativo per le procedure negoziate, i rilievi del gruppo ispettivo riguardano l'omessa verifica, nella fase di iscrizione all'elenco, del possesso dei requisiti di ordine generale autodichiarati dagli operatori economici, ancorché sia prevista un'attività di

monitoraggio per l'eventuale esclusione dei soggetti per i quali si verifica la perdita dei requisiti di cui all'art. 38 del d.lgs. 163/2006.

Il Dipartimento contesta i suddetti rilievi adducendo di essersi attenuto alle disposizioni di legge, e più precisamente di provvedere ad espletare le verifiche di rito sugli operatori economici sorteggiati mediante accesso al sito dell'Autorità sia per la verifica della validità dell'attestato SOA e dell'attestazione di qualità ove obbligatoria (requisiti speciali) sia di quella relativa al possesso dei requisiti di ordine generale ex art. 38 del Codice.

Relativamente all'utilizzo improprio delle varianti il Dipartimento, nell'eccepire la legittimità del proprio operato per essersi sempre attenuto alle norme vigenti, ha evidenziato la necessità di impartire indirizzi agli uffici affinché siano predisposti con ogni accuratezza i progetti da porre a base di gara.

Infine, per quanto riguarda i rilievi relativi a carenze amministrative registrate nella fase esecutiva di alcuni appalti individuati a campione, il Dipartimento ha precisato che l'esecuzione di ciascun contratto è conclusa dall'emissione del certificato di regolare esecuzione per le gare esperite con procedura negoziata di importo inferiore ad un milione di euro, mentre per quelli di importo superiore è emesso il certificato di collaudo.

Per il futuro viene inoltre assicurata una maggiore attenzione nell'espletamento degli adempimenti amministrativi propri della fase esecutiva, significando che saranno impartite opportune istruzioni ai tecnici per l'utilizzo di una modulistica omogenea tenendo conto della normativa vigente.

7.- Il **Dipartimento Tutela ambientale** ha fornito le relazioni delle n. 3 Direzioni di cui si compone il Dipartimento stesso (Direzione Gestione Territoriale Ambientale e del Verde; Direzione Rifiuti Risanamenti e Inquinamenti; Direzione Promozione Tutela Ambientale e benessere degli animali).

Le suddette relazioni non contengono controdeduzioni specifiche ai rilievi contenuti nella relazione ispettiva, emersi soprattutto nel corso della prima fase di indagine e consistenti, in primo luogo, nella carenza di controlli dei requisiti di partecipazione dei concorrenti (artt. 38 e 48 del Codice) e, con specifico riferimento a due affidamenti (pag. 126 della Relazione), nella violazione degli obblighi informativi verso l'Autorità, nello specifico la mancata comunicazione dell'esclusione dalla gara di operatori economici per falsa dichiarazione ai fini dell'inserimento nel Casellario Informativo e dell'applicazione delle conseguenti sanzioni.

È stato inoltre rilevato il mancato rispetto delle soglie massime di valore previste dalla legge per gli affidamenti di lavori in economia, la carenza della motivazione nelle delibere a contrarre, il frazionamento delle prestazioni, l'affidamento di prosecuzione di servizi allo stesso affidatario e la frequente ricorrenza, nelle procedure negoziate, di un'unica offerta con un ribasso esiguo, in violazione dei principi di rotazione, concorrenza e trasparenza.

Inoltre, la relazione ispettiva ha rilevato carenze relativamente ai controlli in fase esecutiva, in quanto per gran parte delle procedure esaminate il Dipartimento non ha fornito il certificato di regolare esecuzione.

Dalle relazioni delle Direzioni acquisite in atti si evincono unicamente le misure poste in essere a seguito di una determinazione dirigenziale (D.D. n. 1050 del 22 settembre 2015), che ha disposto alcune modifiche all'assetto delle attività, dei compiti e dei servizi.

Si ritiene tuttavia che l'adozione di tali misure, quali ad esempio l'attivazione della procedura massiva CERPA per il controllo dei requisiti degli operatori economici<sup>1</sup>, o l'adozione, per ciascun affidamento,

---

<sup>1</sup> Il sistema CERPA (CERTificati Pubbliche Amministrazioni) consente la consultazione diretta del Sistema Informativo del Casellario (SIC), presso il Ministero della Giustizia, da parte delle amministrazioni pubbliche e dei gestori di pubblici servizi. La consultazione permette l'acquisizione dei certificati del casellario giudiziale e dell'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato. Può avvenire per: a) le acquisizioni d'ufficio di informazioni concernenti stati, qualità e fatti, (artt. 43 e 46 D.P.R. 445/2000); b) i controlli delle dichiarazioni sostitutive di certificati (art. 71 D.P.R. 445/2000).

di apposite delibere a contrarre, non fanno che confermare come la gestione degli affidamenti, ad opera del Dipartimento, non fosse conforme al dettato normativo.

Suscita perplessità anche il fatto che le Direzioni indichino come fatto innovativo l'acquisizione di un software per la gestione ed il relativo monitoraggio degli appalti, ed il fatto che si stia lavorando alla «raccolta di tutti i dati relativi agli oggetti degli appalti di servizi in corso di affidamento», lasciando con ciò dedurre che fino ad oggi il Dipartimento non abbia avuto contezza di tutti gli appalti di propria competenza, perché sottratti ad un adeguato controllo.

Da ultimo, il Direttore della Direzione Promozione Tutela Ambientale e Benessere degli animali ha dichiarato che la Direzione «svolge compiti minimali» (da non più di due anni) che di fatto riguardano le «procedure di gara» per l'affidamento della gestione dei canili municipali e dell'oasi felina.

Pertanto, ad avviso della Direzione, non si renderebbero necessari particolari provvedimenti per consentire per pervenire ad un quadro complessivo delle procedure espletate, dei soggetti coinvolti e degli interventi da effettuare.

Si osserva tuttavia che su tali aspetti è in corso un procedimento di vigilanza dell'Autorità avente ad oggetto il servizio di gestione dei canili comunali, riconducibile ai servizi dell'allegato IIB del Codice medesimo, il cui affidamento è quindi soggetto ai principi generali di economicità, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 163/2006.

8. Anche per quanto riguarda il **Municipio I – Roma Centro** – la relazione ispettiva, nella prima fase di indagine, aveva rilevato alcune anomalie relativamente all'affidamento sia di lavori di somma urgenza ai sensi degli artt. 175 e 176 del d.p.r. 207/2010, sia di lavori di estrema urgenza ai sensi dell'art. 57, comma 2 lett. c) e comma 6, del Codice, sia di lavori in economia con affidamento diretto ai sensi dell'art. 125, comma 8, del Codice.

Come per il Dipartimento Tutela Ambientale, la relazione ispettiva aveva riscontrato il mancato rispetto delle soglie di importo fissate dalle disposizioni normative e regolamentari, il frazionamento degli affidamenti, la carenza di motivazione nelle determine a contrarre, gli affidamenti diretti agli stessi operatori economici sotto forma di proroghe e rinnovi.

Inoltre, era stata riscontrata una possibile assenza di una fase di verifica dei requisiti dell'aggiudicatario secondo le previsioni dei citati artt. 38 e 48 (la S.A. si limitava infatti all'acquisizione del DURC dall'operatore economico in sede di offerta, oppure procedeva alle verifiche "per le vie brevi").

Nelle procedure svolte in regime di somma urgenza ed urgenza, vi era una affermazione generica nelle determinazioni dirigenziali circa l'avvenuta dimostrazione da parte dell'operatore economico dei requisiti.

Infine, relativamente alla fase esecutiva il Municipio non ha fornito per gran parte delle procedure esaminate il certificato di regolare esecuzione.

Nella propria relazione il Municipio I non ha controdedotto in maniera specifica ai suddetti rilievi, ma ha evidenziato le misure poste in essere già nel corso del 2014 al fine di superare le criticità poi emerse dalla relazione ispettiva, assicurando il rispetto -per il futuro- delle norme del Codice degli appalti e dei principi di trasparenza, rotazione, concorrenza.

Ad esempio, sono state indette n. 4 procedure di gara finalizzate alla conclusione di accordi quadro ex art. 59 del Codice per l'affidamento di appalti di manutenzione di edifici, stradale e segnaletica.

Inoltre, nel primo semestre del 2015 sono stati pubblicati n. 3 avvisi pubblici per l'affidamento di servizi alla persona, e per l'affidamento di appalti del settore sociale è stata costituita un'apposita Commissione di audit.

9.- Come prima evidenziato, il **Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici, Politiche della famiglia, dell'Infanzia e Giovanili, promozione dello Sport e qualità della vita**, ha fornito sia una relazione in riscontro alla nota del Presidente dell'Autorità prot. n. 115590/2015, sia una relazione con le controdeduzioni alla comunicazione di risultanze istruttorie prot. n. 140424 del 26 ottobre 2015.

Tuttavia, l'attività ispettiva relativa al Dipartimento in questione si è focalizzata sulla procedura utilizzata per il convenzionamento delle strutture educative private che si occupano dei servizi di cura alla prima infanzia, da 0 a 3 anni, in relazione alla quale gli ispettori non avevano rilevato sostanziali criticità.

Tale procedura si articola in tre fasi:

- 1.- autorizzazione al funzionamento di competenza dei 15 Municipi di Roma Capitale;
- 2.- accreditamento di competenza del Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici;
- 3.- convenzionamento di competenza del medesimo Dipartimento.

Mentre sino all'anno 2013 l'attività di accreditamento avveniva contestualmente a quella di convenzionamento, con deliberazione di G.C. n. 244/2013 il Comune ha proceduto a:

- istituire un albo delle strutture nido e spazi BE.BI. privati accreditati con Roma Capitale, nel quale inizialmente sono state inserite tutte le strutture già accreditate in precedenza;
- rivisitare i requisiti richiesti per l'accesso all'albo;
- introdurre una nuova modalità di convenzionamento delle strutture accreditate.

Oltre ad incrementare l'efficacia dei requisiti prescelti per garantire elevati livelli qualitativi, mutuando regole normalmente utilizzate nell'appalto di servizi, è stata prevista una sistematica verifica dei requisiti di cui all'art. 38 del d.lgs. 163/2006. È stato inoltre reso possibile l'accredito in qualsiasi momento, senza vincolarlo a rigide finestre temporali.

Alla luce di quanto sopra, era quindi emerso che Roma Capitale procede ad autorizzare al funzionamento e ad accreditare presso un apposito albo tutte le strutture Nido e gli spazi Be.Bi. che ne abbiano fatto richiesta, purché in possesso degli specifici requisiti morali, tecnici e qualitativi previsti da vigenti norme nazionali, regionali e regolamenti comunali.

L'accredito è possibile, come sopra evidenziato, in qualsiasi momento dell'anno.

Le uniche criticità manifestate nella relazione ispettiva riguardavano l'ultima fase del convenzionamento (mediante il quale si riserva un numero di posti predeterminati all'utenza comunale) che pareva consentire al Dipartimento l'ampia discrezionalità di stabilire, pur se sulla base degli specifici indicatori e limitazioni ivi esplicitati, i soggetti da convenzionare nel biennio e per ogni soggetto convenzionato il numero dei posti nido da mettere a disposizione del Comune. Appariva derivarne quindi, in caso di contingentamento, il rischio di incorrere nella lesione dei principi di imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità richiamati dall'art. 27 del Codice dei contratti.

Nel dettaglio, gli ispettori hanno comunque evidenziato che vi è stata una sola struttura a non essere convenzionata, delle oltre 200 richiedenti e in regola con i requisiti prescritti, relativamente alla quale tuttavia non vi sono state richieste di frequenza da parte degli utenti.

In relazione a quanto sopra il Dipartimento ha evidenziato che con la delibera di G.C. n. 266/2015 è stata introdotta la procedimentalizzazione delle fattispecie di subentro e di cambio sede delle strutture convenzionate. Per l'anno educativo 2015/2016 sono stati inseriti in rete tutti i nuovi posti offerti dai gestori che avevano comprovato il possesso dei requisiti.

È stata altresì razionalizzata la rete mediante la riduzione dei posti in convenzione presso strutture che nonostante la persistenza di liste di attesa municipali, non avevano mai raggiunto nel triennio pregresso la piena utilizzazione dei posti convenzionati.

## **Valutazioni conclusive**

Considerata l'ampiezza del campione di indagine, sia sotto il profilo oggettivo (quantità ed eterogeneità degli affidamenti esaminati), sia sotto l'aspetto temporale (periodo 2012-2014), le risultanze istruttorie devono essere necessariamente convogliate in una valutazione di insieme sull'attività contrattuale di Roma Capitale.

Incrociando i dati emersi in sede di indagine ispettiva - specificatamente riferiti alle procedure negoziate e assimilate - con la documentazione acquisita dall'Autorità nella fase conclusiva dell'istruttoria, è emerso un quadro estremamente critico nella gestione amministrativa delle procedure di affidamento espletate da Roma Capitale nel periodo di riferimento, che conferma le risultanze istruttorie della fase ispettiva, cui si rinvia integralmente.

Sono state riscontrate, infatti, significative carenze nelle modalità di gestione delle attività contrattuali, in parte imputabili alla struttura organizzativa di Roma Capitale ed in parte dipendenti da superficialità ed omissioni in violazione delle disposizioni vigenti in materia.

Ne è derivata una gestione non conforme ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione e richiamati dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006, con ricadute negative in termini di incremento di costi, soprattutto per aver sottratto alle regole di competitività del mercato una cospicua quota di appalti, affidati per la maggior parte senza gara.

Peraltro, anche laddove era ammissibile l'affidamento diretto, è emersa la violazione del principio di rotazione tra gli operatori economici.

Tutto ciò considerato e ritenuto, il Consiglio

### **DELIBERA**

▪ i rilievi e le criticità contestate a Roma Capitale con comunicazione di risultanze istruttorie prot. n. 140424 del 26 ottobre 2015 sono integralmente confermate, essendo emerse significative e sistematiche carenze nelle modalità di gestione delle attività contrattuali oggetto di indagine, come individuate nella presente deliberazione e di seguito elencate:

1. carenza o difetto di motivazione dei presupposti per il ricorso alla procedura negoziata di cui all'art. 57 del Codice dei contratti pubblici, con particolare riferimento a quanto previsto dal co. 2 lett. c) nel caso di estrema urgenza, dal co. 5 in materia di servizi complementari impropriamente classificati ovvero dal co. 2 lett. b) in materia di tutela di diritti esclusivi non sussistenti;
2. ricorso sistematico ad affidamenti ripetuti a medesimo soggetto mediante l'improprio ricorso allo strumento della proroga, spesso di rilevante importo, di rapporti contrattuali preesistenti non necessariamente affidati con procedura ad evidenza pubblica anche oltre l'orizzonte temporale fissato dall'art. 57 co. 5 lett. b) del Codice dei contratti pubblici;
3. violazione dei limiti di importo fissati dalle norme sia in affidamenti diretti di lavori e servizi in economia ex art. 125 c. 5 e 9 del Codice dei contratti pubblici, sia in affidamenti diretti di somma urgenza ex artt. 175 e 176 del d.p.r. 5.10.2010 n. 207;
4. violazione dell'art. 29 co. 4 del Codice dei contratti pubblici stante l'artificioso computo delle soglie di importo fissate dalle norme ottenuto attraverso frazionamenti impropri dell'appalto ovvero mediante impropria sottrazione dall'importo a base dell'affidamento di voci del quadro economico ad esso ascrivibili ovvero attraverso suddivisione dell'affidamento a più operatori economici o al medesimo operatore in più lotti al fine di pervenire ad importi al di sotto della soglia comunitaria;
5. violazione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità di cui all'art. 2 del Codice dei contratti pubblici negli affidamenti di servizi sociali e socio-sanitari;
6. improprio ricorso ad affidamento diretto di servizi a cooperativa sociale ai sensi dell'art. 5 della l. 381/91 di importo eccedente il limite di norma;

7. ingiustificato ricorso ad affidamenti al medesimo soggetto con procedura di somma urgenza ex artt. 175 e 176 del d.p.r. 5.10.2010 n. 207 per lavori costituenti ampliamenti o completamenti di precedenti lavori anch'essi operati in regime di somma urgenza, con esecuzione di interventi eccedenti la rimozione dello stato di pericolo, con importo dell'affidamento valutato ex-post sulla base del ribasso concordato in sede di verbale di somma urgenza e con tempi di esecuzione in contraddizione con il principio di somma urgenza invocato;
  8. improprio ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando ai sensi dell'art. 122 co. 7 del Codice dei contratti pubblici con individuazione dell'importo a base di gara mediante artificioso scorporo di lavori in economia riconosciuti all'appaltatore;
  9. improprio ed ingiustificato ricorso all'istituto della variante di cui all'art. 132 co. 1 del Codice dei contratti pubblici, in assenza dei presupposti ivi contemplati, quale strumento per estendere o completare l'intervento originario a fronte di una disponibilità finanziaria intervenuta ovvero mediante utilizzazione dello stesso ribasso d'asta;
  10. frequenti aggiudicazioni di lavori in economia mediante cottimo ovvero di procedure negoziate ex art. 57 del Codice dei contratti pubblici in presenza di unica offerta con ribassi marginali (1-3%);
  11. carenza di rotazione degli operatori economici invitati con frequente ricorrenza degli stessi soggetti aggiudicatari;
  12. carenza o omissione della fasi di verifica dei requisiti di ordine generale e speciale ex artt. 38 e 48 del Codice dei contratti in capo agli operatori economici e, in caso di affidamenti reiterati a medesimo appaltatore, mancata o carente verifica del permanere dei suddetti requisiti;
  13. omissione della fase di verifica dei requisiti di ordine generale ex art. 38 degli operatori economici richiedenti l'iscrizione nel sistema SIPRONEG in uso al Dipartimento Sviluppo Infrastrutture;
  14. omissione delle comunicazioni all'Autorità dei provvedimenti di esclusione per mancanza o carenza di requisiti;
  15. carenze e/o omissioni nella fase di verifica dell'esecuzione del contratto con riguardo alla verifica di conformità della prestazione resa, al rilascio della certificazione di regolare esecuzione o del certificato di collaudo laddove previsto con liquidazione del saldo finale e dello svincolo della cauzione, effettuato in molti casi mediante semplice ratifica della contabilità predisposta dallo stesso appaltatore;
  16. elusione del contributo all'Autorità per le procedure espletate il cui CIG è risultato essere non perfezionato dal responsabile del procedimento;
  17. affidamento dell'incarico di responsabile del procedimento e di quello di direzione dei lavori dei numerosi contratti attivati in capo ad una ristretta cerchia di soggetti, con professionalità in alcuni casi non rispondente alle previsioni normative, con conseguente riverbero sulla efficienza ed efficacia nell'espletamento dell'incarico;
  18. carenza nell'espletamento degli obblighi informativi nei confronti dell'Autorità rilevabile sia nella incompletezza e qualità dei dati comunicati dai RUP in fase di acquisizione del CIG presenti nella BDNCP sia rilevata nel corso dell'attività ispettiva in relazione alla parziale esibizione di dati e documenti richiesti con particolare riferimento al Dipartimento Sviluppo Infrastrutture;
- la gestione delle attività contrattuali di Roma Capitale – nei suoi molteplici aspetti e modalità - non è conforme ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione e richiamati dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006, con ricadute negative sulla qualità delle prestazioni e per l'incremento dei costi, nonché per la lesione della concorrenza, come effetto della

sottrazione alle regole di competitività del mercato di una cospicua quota di appalti, affidati per la maggior parte senza gara;

- si dà mandato agli Uffici di inviare la presente deliberazione al Commissario Straordinario di Roma Capitale, nonché al Responsabile della Prevenzione della Corruzione, all'Ufficio provvedimenti disciplinari e al Segretario Generale di Roma Capitale, affinché quest'ultimo dia riscontro nel termine di giorni 45 sia in ordine alle iniziative disciplinari nei confronti dei responsabili delle strutture organizzative oggetto della presente istruttoria, sia in ordine alle misure correttive delle riscontrate violazioni;
- si dà mandato agli Uffici di inviare la presente deliberazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma e alla Procura Generale presso la Corte dei Conti ai sensi dell'art. 6, comma 13, del d.lgs. n. 163/2006, per eventuali iniziative di competenza.

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 10 marzo 2016

Il Segretario  
*Maria Esposito*