



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 821 del 26 settembre 2018**

**Fascicolo n. 4974/2017**

**Oggetto:** Affidamento, da parte della Prefettura di Venezia, del servizio di accoglienza e assistenza dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale presso l'immobile sito in località Conetta nel Comune di Cona (VE).

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

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture;

#### **Premessa**

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza sui contratti pubblici, sulla base del Protocollo di Intesa del 30.9.2015, l'Autorità ha delegato il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza a svolgere una visita ispettiva al fine di acquisire elementi conoscitivi e documentali in ordine alla procedura di gara indetta il 18 maggio 2016 dalla Prefettura di Venezia, avente ad oggetto l'affidamento del servizio di accoglienza e assistenza dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale presso un immobile demaniale già ad uso militare sito in località Conetta del Comune di Cona (VE), nonché la verifica della regolarità dell'esecuzione del contratto da parte del Rti aggiudicatario.

L'ispezione è stata svolta dal Nucleo Polizia Tributaria di Venezia presso la Prefettura di Venezia nei giorni 1 e 3 febbraio 2017, ed i relativi esiti sono stati trasmessi all'Autorità con Rapporto del 12 aprile 2017, acquisito al prot. Anac n. 63219 del 5.5.2017.

Ai sensi dell'art. 19 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza del 15 febbraio 2017, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, con nota prot. 62721 del 17.7.2018, ha comunicato alle parti le risultanze istruttorie approvate dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 13 giugno 2018.

La Prefettura di Venezia ha presentato le proprie controdeduzioni con nota prot. 46601 del 9.7.2018, acquisita al prot. Anac n. 60929 del 18.7.2018, mentre la Coop. Edeco, appaltatore del

servizio, ha formulato le proprie controdeduzioni con nota del 16.7.2018, acquisita al prot. Anac n. 62721 del 17.7.2018.

All'esito dell'istruttoria espletata è emerso conclusivamente quanto segue.

**1. Procedura di gara indetta il 18 maggio 2016 (CIG 66969680D3) conclusa con la stipula della Convenzione prot. n. 422/2016 del 10 novembre 2016 con il RTI EDECO/ECOS/ Food Service Italia. Accertamenti ispettivi eseguiti dalla Guardia di Finanza.**

#### **Fatto**

Al fine di assicurare anche per l'anno 2016 l'accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale in base alle quote assegnate dal Dipartimento per Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, la Prefettura di Venezia, con determina a contrarre n. 21264 del 12.4.2016, alla quale ha fatto seguito la nuova determina a contrarre n. 27561 del 17.5.2016, ha avviato una procedura aperta ai sensi dell' art. 60 del d.lgs. 50/2016 per l'affidamento ad un operatore economico della gestione del servizio di accoglienza e assistenza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale presso un immobile demaniale già ad uso militare sito in località Conetta del Comune di Cona (VE) a disposizione della Prefettura di Venezia.

Con l'avviso di gara del 18 maggio 2016 veniva individuato il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art.95 del d.lgs. 50/2016, una capacità ricettiva della struttura di n. 542 posti ed un importo complessivo a base d'asta di € 2.536.560,00 (pari ad € 32,50 pro capite/pro die al netto dell'Iva se dovuta)<sup>1</sup>.

La durata dell'appalto veniva fissata dal 10 agosto 2016 al 31 dicembre 2016 (e comunque, dalla data di stipula della convenzione, se successiva) con previsione della possibilità per la Prefettura di ricorrere alla procedura negoziata per il periodo dal 1 gennaio 2017 al 24 maggio 2017, in presenza delle condizioni previste dall'art. 63, comma 5 del d.lgs. 50/2016 (ripetizione di servizi analoghi).

L'avviso di gara veniva pubblicato in data 24 maggio 2016 nella GUUE, nella GURI, sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed in data 3 giugno 2016 sul sito istituzionale della Prefettura di Venezia. Del bando veniva data, inoltre, notizia per estratto su tre quotidiani.

Con atto del Prefetto di Venezia del 27 giugno 2016 prot. n. 35136 veniva nominata la commissione giudicatrice.

Nel termine fissato (27 giugno 2016) pervenivano n. 3 offerte da parte di:

- 1) costituendo RTI Senis Hospes Soc. Coop. Soc. (mandataria)/Domus Caritatis Soc. Coop. Soc. (mandante);
- 2) costituendo RTI Coop. Soc. Azione Sociale a.r.l. Onlus (mandataria)/Coop. Soc. Ippocrate a.r.l. (mandante);

---

<sup>1</sup> Nella determina a contrarre 27561 del 17.5.2016 l'importo è stato determinato in €. 35,00, decurtato di €. 2,50 quale rimborso da porre a carico dell'ente gestore a titolo di indennizzo per l'utilizzo della struttura demaniale e degli oneri sostenuti dalla Prefettura per la realizzazione degli interventi di adeguamento e ripristino funzionale.

3) costituendo RTI EDECO Coop. Soc. Onlus (mandataria)/ECOS Coop. Soc. Onlus/ Food Service Italia S.r.l. (mandanti).

All'esito delle sedute di gara e su proposta del RUP, la gara veniva aggiudicata definitivamente il 20 luglio 2016 al costituendo RTI EDECO Coop. Soc. Onlus/ ECOS Coop. Soc. Onlus / Food Service Italia S.r.l., che risultava prima in graduatoria (decreto della Prefettura di Venezia prot. n. 39648/2016).

A seguito della verifica del possesso dei requisiti, l'aggiudicazione dell'appalto è divenuta efficace in data 26 agosto 2016 (decreto della Prefettura di Venezia prot. 43671 del 31 agosto 2016).

In data 10 novembre 2016 veniva stipulata la Convenzione prot. 2016/422 tra la Prefettura di Venezia ed il Raggruppamento Temporaneo di Imprese EDECO Cooperativa Sociale Onlus (mandataria)/ ECOS Cooperativa Sociale Onlus e Food Service Italia S.r.l (mandanti) costituito in data 12 ottobre 2016.

La durata dell'appalto veniva fissata dal 10 novembre 2016 al 31 dicembre 2016, fatta salva la risoluzione anticipata qualora venissero a cessare le esigenze dell'amministrazione, con possibilità di ricorso alla procedura negoziata per il periodo 1 gennaio/24 aprile 2017, in presenza delle condizioni di cui all'art. 63, comma 5, del d.lgs. 50/16.

Con la Convenzione sono stati inoltre ratificati tutti i servizi resi a partire dal 10 agosto 2016 dalla sola EDECO, alle medesime condizioni contrattuali della convenzione.

Il gestore si è inoltre impegnato a garantire le prestazioni per il periodo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di gara per la scelta del nuovo contraente nel caso in cui l'Amministrazione, per qualsiasi motivazione, non volesse ricorrere alla procedura negoziata di cui sopra e non avesse ancora ultimate le suddette procedure di gara entro il termine sopra indicato del 31.12.2016.

Oggetto della Convenzione è la fornitura dei seguenti servizi, relativi al funzionamento ed alla gestione della struttura di accoglienza per 542 posti:

- a) servizio di gestione amministrativa e di minuta sussistenza e manutenzione;
- b) servizi di assistenza generica alla persona;
- c) servizi di pulizia e igiene ambientale;
- d) servizio di assistenza sanitaria;
- e) servizi migliorativi ricompresi nell'offerta tecnica presentata in sede di gara, che fa parte integrante della convenzione.

La Convenzione prevede inoltre la fornitura delle tendostrutture adibite a dormitorio e a mensa, nonché dei moduli prefabbricati adibiti a servizi igienico-sanitari, con l'onere di smontaggio e di ripristino dello stato dei luoghi al termine dell'appalto e la fornitura di tutti gli elementi di arredo (ad esclusione di quelli di proprietà dell'Amministrazione già presenti nella struttura e dalla stessa inventariati) necessari alla corretta conduzione della struttura.

È altresì prevista la fornitura dei seguenti beni: effetti lettereschi; prodotti per l'igiene personale; vestiario; generi di conforto; erogazione del «pocket money» nella misura di Euro 2,50 pro capite al giorno, nonché l'erogazione, all'ingresso nella struttura, di una tessera/ricarica telefonica di 15 Euro.

Nella Convenzione il corrispettivo per la gestione dei servizi è stato fissato nell'importo risultante dall'aggiudicazione della gara di € 29,82 pro capite al giorno, erogato dalla Prefettura sulla base delle presenze effettive giornaliere documentate dal RTI affidatario.

Poiché i posti messi a bando sono 542, la durata della convenzione è di 144 giorni (dal 10 agosto 2016 al 31 dicembre 2016) per un importo di € 29,82 al giorno per persona, l'importo complessivo della Convenzione risulta essere di € 2.327.391,36. Ciò è confermato anche dall'importo della polizza fideiussoria presentata dal RTI affidatario, a titolo di garanzia definitiva, ai sensi dell'art. 9 della Convenzione, di € 232.739,14, che corrisponde al 10% dell'importo contrattuale ai sensi dell'art. 103 del d.lgs. 50/2016.

## Osservazioni

### a) **Calcolo del valore stimato dell'appalto in violazione degli art. 35 comma 4 e 63 comma 5 del d.lgs. 50/2016.**

Ai sensi dell'art. 35, comma 4, del d.lgs. 50/2016 «il calcolo del valore stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'Iva, valutato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore. Il calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara».

In base all'art. 63, comma 5, del d.lgs. 50/2016, quando si ricorre alla procedura negoziata senza bando di gara per la ripetizione di servizi analoghi «l'importo totale previsto per la prosecuzione dei lavori o della prestazione dei servizi è computato per la determinazione del valore globale dell'appalto, ai fini dell'applicazione delle soglie di cui all'articolo 35, comma 1».

Nel caso in esame, l'avviso del 18 maggio 2016 prevedeva un importo complessivo a base di gara di € 2.536.560,00 calcolato sulla base della presenza di n. 542 ospiti ad un costo giornaliero pro capite di € 32,50 per una durata dal 10 agosto 2016 al 31 dicembre 2016 (144 giorni).

Il bando prevedeva altresì, all'art. 6, la possibilità di ricorso alla procedura negoziata per il periodo dal 1 gennaio 2017 al 24 maggio 2017 (quindi ulteriori 143 giorni) in presenza delle necessarie condizioni, ai sensi dell'art. 63, comma 5 (ripetizione di servizi analoghi).

Ne consegue che ai fini del calcolo del valore stimato dell'appalto andavano computati anche gli ulteriori 143 giorni di rinnovo fino al 24 maggio 2017, raggiungendo un valore sostanzialmente doppio rispetto a quello posto a base di gara (€ 5.055.505,00 anziché € 2.536.560,00).

È dunque sulla base di tale importo che andava acquisito anche il CIG, con una maggiore contribuzione all'Autorità sia da parte della Prefettura che dei concorrenti (Delibera Anac n. 163 del 22.12.2015 sulla contribuzione per l'anno 2016).

L'Autorità ha rimarcato inoltre che l'esatto computo del valore del contratto costituisce specifico onere della stazione appaltante ed è finalizzato a garantire condizioni di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione, che si traducono nell'informare correttamente il mercato di riferimento sulle complessive e reali condizioni di gara (Delibera n.390 del 12.4.2017).

Occorre considerare, altresì, che la non corretta individuazione dell'importo a base di gara può riflettersi sulla quantificazione delle garanzie fideiussorie e sui requisiti richiesti ai concorrenti, che devono essere proporzionati rispetto al valore dichiarato del servizio (Parere di precontenzioso n. 96 del 26.11.2014).

La Prefettura di Venezia, nelle controdeduzioni, ha sostenuto di aver richiesto il CIG solo per l'importo contrattuale principale in quanto la ripetizione di servizi analoghi ai sensi dell'art. 63, comma 5, del d.lgs. 50/2016 era stata inserita nel bando solamente in maniera eventuale e subordinata all'esito della procedura aperta indetta il mese successivo con l'avviso di gara del

23.6.2016. Inoltre, l'acquisizione del CIG così come effettuata sarebbe stata finalizzata a favorire maggiormente la partecipazione e non gravare i concorrenti di un importo maggiorato della tassa sulle gare. Ha evidenziato, altresì, di aver ritenuto di non dare ampio risalto a tale possibilità di estensione per ragioni di opportunità nei confronti della comunità locale. La Prefettura ha evidenziato che, comunque, la soglia comunitaria di cui all'art. 35 del d.lgs. 50/2016 risultava già superata dal periodo contrattuale principale, e che negli affidamenti successivi sono stati richiesti i relativi CIG e pagate le relative tasse di gara.

Si ritiene che le argomentazioni della Prefettura non siano idonee a superare il rilievo formulato, in primo luogo in quanto uno dei presupposti della ripetizione di servizi analoghi di cui all'art. 63, comma 5, del d.lgs. 50/2016 è proprio che l'importo totale della prestazione dei servizi sia computato nella determinazione del valore globale dell'appalto. Inoltre, come testimoniato dall'art. 35 del d.lgs. 50/2016, le opzioni di proroga o rinnovo da prendere in considerazione ai fini del computo del valore stimato dell'appalto sono «eventuali».

Infine, risultano pretestuose e prive di fondamento normativo le altre affermazioni relative al *favor participationis*, alla scelta di non far gravare sui concorrenti un contributo più elevato ed alla necessità di non affermare esplicitamente, negli atti di gara la possibilità di proseguire il servizio.

#### **b) Offerta tecnica relativa al servizio di assistenza sanitaria**

Il Capitolato di gara, all'art. 2, prevede tra i servizi oggetto dell'appalto anche il servizio di assistenza sanitaria consistente in:

- a) screening medico d'ingresso e conseguente compilazione di una scheda sanitaria per ciascun ospite. Una copia della scheda deve essere consegnata all'ospite stesso nonché alla competente Azienda Unità Locale Socio-Sanitaria con cui la Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo realizzerà protocolli di collaborazione;
- b) primo soccorso sanitario, espletato in apposito presidio medico, allestito all'interno della struttura, adeguatamente fornito di quanto necessario per le cure ambulatoriali urgenti ed organizzato con la presenza di personale medico diurna (in reperibilità durante la fascia notturna) e paramedico che garantisce l'assistenza fino all'eventuale ricovero presso strutture del servizio sanitario nazionale. Il personale medico dovrà inoltre certificare l'eventuale necessità di esami e/o visite specialistiche;
- c) fornitura di medicinali e pagamento del ticket per eventuali visite specialistiche ove non siano a carico del servizio sanitario nazionale;
- d) eventuali trasferimenti presso strutture ospedaliere saranno effettuati secondo quanto previsto dall'art. 34 del d.lgs. 25.7.1998, n. 286.

L'All.5 Allegato II al Capitolato di gara denominato «dotazione minima di personale» ai sensi dell'art. 5 del Capitolato Generale d'Appalto di cui al D.M. 2.11.2008, prevede tra le figure professionali per l'Ambulatorio h. 24 «Infermiere», per il Presidio medico h. 24 «Medico».

In corso di istruttoria, sulla base degli atti acquisiti, è emerso che nelle offerte tecniche dei tre concorrenti non erano state indicate le figure dell'infermiere e del medico e la relativa disponibilità oraria.

La Prefettura, nelle controdeduzioni, ha rappresentato che nello «Schema di organizzazione dei servizi (offerta tecnica)» allegato 8 al bando di gara, tali servizi non sono stati inseriti, in quanto

le figure professionali del medico e dell'infermiere dovevano comunque essere presenti nella struttura l'intera giornata per 24 ore. Di conseguenza, tali figure professionali non avrebbero potuto essere oggetto di miglioria per eventuali ore in eccedenza alle 24, già previste, né di articolazione diversa o di margine discrezionale sull'offerta del servizio, chiaramente vincolato sia nelle figure professionali sia nelle modalità di impiego (H24).

A riguardo si osserva che l'offerta tecnica deve avere ad oggetto tutte le prestazioni oggetto di capitolato, non solo quelle oggetto di proposte migliorative.

Inoltre, nello Schema di organizzazione dei servizi (offerta tecnica), relativamente alle altre figure professionali, sono stati espressamente indicati sia il numero minimo previsto dal bando, sia quello offerto dal concorrente. Si ritiene, quindi, che ciò doveva avvenire anche per il medico e l'infermiere, e che, di conseguenza, tali prestazioni dovevano essere indicate sia nello schema di offerta sia nell'offerta tecnica.

Anche dai verbali di gara acquisiti in corso di istruttoria non emerge come sia stata valutata la presenza delle suddette figure professionali nell'offerta tecnica.

**c) Verifica dei requisiti di carattere generale di cui all'art. 11 dell'avviso di gara**

La Prefettura ha chiarito che i concorrenti hanno reso una dichiarazione *ex art.* 46 e 47 del d.P.R. 445/2000 sul possesso del requisito richiesto dall'art. 11 dell'avviso di gara, che consiste nel non essere incorsi nei due anni precedenti la presente procedura, nei provvedimenti previsti dall'art. 44 del d.lgs. n. 286 del 25.7.1998 in relazione all'art.43 dello stesso decreto sull'immigrazione, per gravi comportamenti ed atti discriminatori. Il possesso dei requisiti generali è stato verificato dalla Prefettura tramite il sistema AVCPass, non risultando reati o procedimenti penali relativi a tale fattispecie.

**d) Ratifica di servizi svolti antecedentemente alla gara**

In corso di istruttoria è stata rilevata l'anomalia costituita dal fatto che la Convenzione prot. n. 2016/422 tra la Prefettura di Venezia ed il RTI EDECO/ECOS/Food Service Italia S.r.l, con decorrenza 10 novembre 2016, ha ratificato con efficacia retroattiva tutti i servizi resi a partire dal 10 agosto 2016 dalla sola EDECO, posto che il RTI è stato costituito in data 12 ottobre 2016. Nelle controdeduzioni, la Prefettura ha chiarito in primo luogo che il centro di accoglienza, fin dalla sua apertura (24 luglio 2015) era gestito dalla EDECO Coop. Sociale, che si trovava nella struttura anche al momento dell'aggiudicazione della gara in esame e che pertanto non ha ritenuto necessario procedere alla consegna anticipata dell'appalto.

Inoltre la Prefettura, con nota n. 41751 del 2 agosto 2016 ha richiesto all'affidatario, che ha accettato, di proseguire l'appalto fino al 31 agosto 2016, nella pendenza del termine dilatorio di cui all'art. 32, comma 9, del d.lgs. 50/2016.

La Prefettura ha evidenziato altresì di aver incontrato molte difficoltà nel predeterminare il numero dei posti oggetto di convenzione, stante l'aumento esponenziale dei profughi assegnati sul territorio, l'imprevedibilità degli sbarchi e delle assegnazioni cui si sono subito affiancate le difficoltà nel reperire strutture temporanee di accoglienza diffusa, nonostante le gare avviate.

Si è dunque verificato che il numero degli ospiti presenti nella struttura al momento dell'aggiudicazione della gara fosse già superiore ai 542 posti messi a bando.

La Prefettura ha quindi richiesto un parere all'Avvocatura Distrettuale dello Stato, la quale con nota prot. 38469 del 6 ottobre 2016 ha ritenuto la sussistenza dei presupposti per la modifica dell'oggetto del contratto senza indire una nuova gara, cui all'art. 106 comma 1 lett. b) e c) del d.lgs. 50/2016, per regolare i posti eccedenti i 542 messi a bando.

Con la sottoscrizione della convenzione la Prefettura ha quindi ritenuto economicamente conveniente ratificare tutti i servizi resi a partire dal 10 agosto 2016, per un numero di ospiti superiore rispetto a quelli messi a bando, alle stesse condizioni dell'offerta della gara appena aggiudicata, ovvero per un importo pro capite/pro die di Euro 29,82. La Prefettura ha evidenziato come tale prezzo fosse inferiore rispetto al prezzo di Euro 31,00 pro capite/pro die applicato, a partire dal 24 luglio 2015, quale risultante dai precedenti affidamenti in economia e che il risparmio per l'Amministrazione è stato di circa 60 mila Euro.

In relazione a quanto sopra si evidenzia che il parere dell'Avvocatura riguarda la possibilità di ampliare l'oggetto del contratto di appalto, mentre non sembra avallare la possibilità di estenderne la durata, ovvero stipulare un contratto di appalto in forma retroattiva.

#### **e) Fase esecutiva**

Relativamente alla fase esecutiva, nella comunicazione di risultanze istruttorie erano state rappresentate alla Prefettura alcune problematiche che si desumevano sia dalle dichiarazioni rese dal RUP alla Guardia di Finanza, sia dalla nota della Prefettura di Venezia prot. n. 4377 del 24.1.2017, acquisita in corso di ispezione.

Si trattava, in particolare, della mancata installazione dell'impianto di rilevazione automatico delle presenze, nonché il mancato riscontro da parte del gestore alla richiesta di pulizia straordinaria al fine di garantire la salubrità del centro di accoglienza, e l'impossibilità di acquisire la documentazione comprovante l'esecuzione dell'appalto prevista dalla Convenzione.

A seguito dei chiarimenti richiesti, la Prefettura di Venezia ha in primo luogo rappresentato la complessità dell'attività di verifica in corso di esecuzione, trattandosi di prestazioni contrattuali che determinano una obbligazione di risultato complessa, la quale richiede l'effettuazione di verifiche sia da remoto che sul posto.

La Prefettura ha riferito di aver costituito una apposita Struttura di supporto al Direttore dell'esecuzione, coordinata dal Vice Prefetto Vicario e preordinata alla attestazione della regolare esecuzione del servizio. Stante la carenza di organico, l'incarico di RUP di tutte le procedure di appalto è stato affidato al Dirigente del Servizio Contabilità e Gestione Finanziaria (che è già responsabile del riscontro di regolarità amministrativo contabile di tutte le spese della Prefettura e, pertanto appone il proprio visto di regolarità, sui titoli di spesa con cui sono pagate le fatture dell'accoglienza). Allo stesso dirigente prefettizio è stato anche affidato l'incarico di Direttore dell'esecuzione di tutte le convenzioni relative all'accoglienza (circa 22 enti gestori per circa 70 strutture di accoglienza).

La Prefettura ha chiarito che i controlli sulla regolare esecuzione si svolgono sia da remoto, tramite la verifica sui fogli firma /tabulati di rilevazione delle presenze, effettuata da un apposito gruppo di lavoro, sia sul posto, attraverso un gruppo ispettivo appositamente nominato e composto da personale dirigente e/o funzionari della Prefettura, cui si sono aggiunte alcune commissioni esterne (ministeriali, UNHCR e progetto MIRECO). Entrambi i gruppi fanno capo

al Direttore dell'esecuzione (responsabile della convenzione) e sono coordinati dal Vice Prefetto Vicario.

Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del decreto interministeriale del 18 ottobre 2017, a partire dal mese di novembre 2017 è stato costituito un gruppo di lavoro, coordinato dal Direttore dell'esecuzione, volto alla verifica da remoto di tutta la documentazione che il gestore è tenuto ad allegare a ciascuna fattura emessa per i servizi di accoglienza. Tale attività si affianca alle verifiche sul posto ed è preordinata all'emissione del visto di regolare esecuzione/nulla osta al pagamento. Nelle more della definizione della procedura di verifica, le fatture sono state pagate in acconto nei limiti del 50-70% massimo.

La Prefettura ha chiarito, inoltre, che le verifiche sull'erogazione del pocket money, venivano effettuate durante le ispezioni e, se necessario, tramite acquisizione da remoto della relativa documentazione.

La Prefettura ha prodotto la documentazione relativa all'emanazione di tre decreti di irrogazione di penali, per un totale complessivo di € 438.336,13.

In particolare:

1. Decreto di irrogazione penali n. 45093 del 10.7.2017, per complessivi € 336.048,98 (emesso a seguito della nota prefettizia n. 4377/2017, acquisita in corso di ispezione);
2. Decreto di irrogazione penali n. 9058 dell'8.2.2018, per complessivi € 68.755,72 (relativa alla mancata somministrazione di alcuni farmaci agli ospiti per una terapia preventiva);
3. Decreto di irrogazione penali n. 36926 del 31.5.2018 per complessivi € 33.531,43 (per altre irregolarità del servizio contestate a seguito delle successive ispezioni della commissione MIRECO e della commissione UNHCR). Con tale decreto a fronte delle inadempienze riscontrate, la Prefettura ha ritenuto di applicare la penale minima (1% dell'importo contrattuale).

La Prefettura ha dichiarato che due dei suddetti decreti sono oggetto di giudizio dinnanzi al Tribunale di Venezia, ed anche dalla nota di replica della Coop. EDECO si evince che il primo provvedimento è oggetto di un giudizio (si veda *infra*).

Per quanto riguarda in particolare le inadempienze contestate nella nota prot. n. 4377/2017, acquisita in corso di ispezione, la Prefettura ha dichiarato di aver ritenuto di trattenere, a titolo prudenziale, l'importo del 15% sui pagamenti mensili, che corrispondeva all'ammontare percentuale massimo di penalità ai sensi dell'art 14 della Convenzione, nelle more della conclusione in contraddittorio del complesso iter delle verifiche.

A seguito della conclusione delle verifiche, avvenute sia da remoto tramite acquisizione della documentazione trasmessa dalla EDECO, sia tramite successivi sopralluoghi sul posto (a cura del Vice Prefetto vicario, dell'UNHCR e dei Dirigenti della Prefettura), la Prefettura ha contestato formalmente le inadempienze risultanti dai diversi accessi ispettivi effettuati. La Coop. EDECO ha formulato le proprie controdeduzioni, soprattutto per quanto riguarda le carenze riscontrate nell'erogazione dell'assistenza sanitaria. Tali controdeduzioni non sono state ritenute completamente esaustive dalla Prefettura, che con il citato decreto n. 45093 del 10.7.2017 ha irrogato le relative penali.



Da tale documentazione acquisita si evince che il sistema automatico di rilevazione delle presenze è stato reso operativo solo in data 7 febbraio 2017 (la Convenzione è stata stipulata a novembre 2016).

La EDECO ha formulato proprie controdeduzioni sia per quanto riguarda l'attivazione del servizio di rilevazione automatico delle presenze, sia per quanto riguarda la richiesta di pulizia straordinaria, sia per quanto riguarda l'obbligo di relazionare mensilmente in base all'art. 8 della Convenzione. Come già evidenziato, tali aspetti, contestati nella nota prot. n. 4377/2017, hanno comportato l'applicazione delle penali da parte della Prefettura con decreto n. 45093/2017.

In relazione a tale provvedimento la EDECO ha citato in giudizio la Prefettura dinnanzi al Tribunale di Venezia.

Trattandosi di fattispecie *sub iudice*, al fine di non interferire con l'attività giurisdizionale, non si esprimono valutazioni sulle circostanze affermate da EDECO.

Parimenti, non si esprimono valutazioni sulla misura delle penali applicate, in quanto la valutazione sulla gravità degli inadempimenti, a fronte delle criticità riscontrate, rientra nel potere discrezionale della Prefettura.

In base all'art.14 della Convenzione, infatti era possibile applicare una penale compresa tra l'1% ed il 15% del corrispettivo maturato nel periodo in cui le inadempienze si sono verificate.

Nel primo decreto (45093 del 10.7.2017) è stata applicata una penale che va dall'1% al 4,40% a seconda della gravità dei vari inadempimenti. Nel secondo decreto (9058 dell'8.2.2018) è stata applicata una penale dell'1,5% mentre nel terzo decreto (36926 del 31.5.2018) è stata applicata una penale dell'1%.

Si evidenzia comunque che dai verbali di sopralluogo si evince una situazione che presentava forti criticità, ed in base alla corrispondenza della Coop. EDECO con la Prefettura, il Centro è stato teatro di rivolte da parte degli ospiti che ad esempio nel mese di gennaio 2017 hanno staccato la corrente ed impedito l'erogazione dei servizi, oltre ad aver commesso degli atti vandalici sulla struttura ed aver occupato zone non adibite all'accoglienza.

Inoltre, dall'istruttoria condotta è emersa una situazione di sovraffollamento che pare essere confermata dalla lettera alla Prefettura del 22 giugno 2017 con la quale la EDECO dichiara che nel mese di novembre 2016 il numero degli ospiti sarebbe cresciuto oltre le 1400 persone.

## **2. Atti aggiuntivi stipulati successivamente alla Convenzione del 10.11.2016**

### **Fatto**

Successivamente alla stipula della Convenzione del 10 novembre 2016 la Prefettura di Venezia ha effettuato ulteriori affidamenti al RTI EDECO, attraverso i seguenti atti:

a) **Atto aggiuntivo prot. 2016/422 del 7 dicembre 2016** alla Convenzione del 10.11.2016 (determina a contrarre prot. 60153 dell'11.11.2016) stipulato tra la Prefettura ed il RTI EDECO con il quale sono stati affidati i servizi di accoglienza per 379 posti in più, oltre agli originari n. 542, fino a raggiungere il numero complessivo di n. 921 ospiti. L'affidamento è avvenuto agli stessi patti e condizioni previsti nella Convenzione del 10.11.2016 (€ 29,82 pro capite/pro die). Con l'atto aggiuntivo sono stati inoltre «ratificati» i 379 posti in più con decorrenza retroattiva dal 10 agosto 2016 per un importo complessivo di € 1.627.456,32 (CIG 6893006080). Nell'atto è

richiamato il parere reso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia del 6 ottobre 2016 sulla possibilità di operare la variazione contrattuale.

b) **Nota prot. 69798 del 29.12.2016 - Rinegoziazione ampliamento posti di accoglienza** con la quale la Prefettura di Venezia ha affidato al RTI EDECO l'accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale eccedenti il numero di 921, per un importo pro capite/pro die di € 28,27 (in base ad una proposta di miglioria da parte del RTI EDECO) ratificando i servizi resi in esubero rispetto ai 921 posti fino al 29.12.2016 (CIG 6934717580).

c) **Nota prot. 70095 del 30.12.2016-Proroga della Convenzione prot. 2016/422 del 10.11.2016-** con la quale la Prefettura ha affidato al RTI EDECO la prosecuzione del servizio dal 1 gennaio 2017 al 31 marzo 2017 per 542 posti alle stesse condizioni della Convenzione del 10.11.2016 (€ 29,82 pro capite/pro die) per un importo complessivo di € 1.454.619,60 (CIG 6934644941).

d) **Nota prot. 70099 del 30.12.2016 - Proroga al 31 marzo 2017 della Convenzione prot. 2016/422 del 10.11.2016 (atto aggiuntivo)** - con la quale la Prefettura ha affidato al RTI EDECO la prosecuzione del servizio dal 1 gennaio 2017 al 31 marzo 2017 per n. 379 ospiti alle stesse condizioni della Convenzione del 10.11.2016 (€ 29,82 pro capite/pro die) per un importo complessivo di € 1.017.160,20 (CIG 6934717580).

e) **Nota prot. 70102 del 30 12.2016 proroga al 31.3.2017 della Convenzione prot. 69798 del 29.12.2016 (eccedenza 921 posti)** - con la quale la Prefettura ha affidato al RTI EDECO la prosecuzione del servizio dal 1 gennaio 2017 al 31 marzo 2017 per i posti eccedenti i 921 ad un importo di € 28,27 pro capite/pro die (si tratta quindi dell'importo rinegoziato con il RTI di cui alla nota prot. 69798 del 29.12.2016).

➤ **Atto aggiuntivo prot. 2016/422 del 7 dicembre 2016 (lett. a)**

L'atto aggiuntivo è stato stipulato in base alla determina a contrarre n. 60153 dell'11.11.2016, che ha disposto sia la stipula dell'atto aggiuntivo in questione sia un'ulteriore separato atto aggiuntivo per i posti eccedenti i 921, sperando un tentativo di ottenere dall'aggiudicatario una miglioria sul prezzo non inferiore al 5% del prezzo di aggiudicazione.

Dalla determina si evince che la Prefettura ha ritenuto di assicurare la sistemazione alloggiativa dei richiedenti asilo mediante un ampliamento della capacità ricettiva della struttura di Cona, tenuto conto del protrarsi dei trasferimenti disposti dal Ministero dell'Interno nei mesi da giugno a novembre 2016 a seguito del costante e consistente afflusso dei migranti, ed a causa della mancanza di posti in altre strutture alloggiative temporanee di accoglienza ex art. 11 del d.lgs. 142/2015.

Si richiama un parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia prot. 11237 del 23.3.2016 (prodotto dalla Prefettura in sede di controdeduzioni) che aveva ritenuto sussistenti, relativamente ad un precedente affidamento, le condizioni di cui all'art. 57, comma 2, lett. a) per procedere tramite procedura negoziata senza bando, ovvero quando la precedente gara è andata deserta.

La Prefettura ha valutato che anche in questo caso ricorrevano i presupposti per l'affidamento tramite procedura negoziata ai sensi dell'art. 63, comma 2, lettera a) del d.lgs. 50/2016, ovvero quando la gara è andata deserta. Nella determina a contrarre si evidenzia genericamente, senza motivare, che non sarebbe possibile applicare il comma 6 dello stesso art. 63, ovvero espletare

un'indagine di mercato con successivo invito ad almeno cinque concorrenti.

Nell'Atto aggiuntivo si richiama anche il parere dell'Avvocatura dello Stato prot. 38469 del 6 ottobre 2016, sopra citato, che avrebbe avallato la possibilità di applicare sia il comma 12 dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016, sia il comma 7 dello stesso articolo. La Prefettura, alla luce del suddetto parere, ha applicato sui 542 posti sia il 20% (quinto d'obbligo) ottenendo un aumento di 108 posti, sia un aumento del 50%, ottenendo un aumento di ulteriori 271 posti (in base al comma 7 dell'art. 106, che per la Prefettura «consente, nei settori ordinari, di apporre modifiche al contratto originario se l'aumento di prezzo non eccede il 50% del valore medesimo»).

Si osserva che il parere dell'Avvocatura del 6 ottobre 2016 si è limitato ad affermare che in occasione della stipula della Convenzione del novembre 2016 si poteva applicare l'art. 106 comma 1 lett. b) e c) del d.lgs. 50/2016 (servizi supplementari e varianti), mentre non si esprime sulla possibilità di applicare congiuntamente il comma 7 ed il comma 12 dell'art. 106. Anzi, precisa il fatto che i due istituti appaiono differenti, in quanto i commi 1 e 7 dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016 riguardano le modifiche contrattuali concordate tra le parti, che legittimano la deroga all'evidenza pubblica. Invece, il comma 12 dell'art. 106 riguarda lo *ius variandi* unilaterale della stazione appaltante. A conferma di tale interpretazione l'Avvocatura richiama le Linee Guida dell'Anac sul Direttore dei lavori, approvate dal Consiglio dell'Autorità il 21 luglio 2016. Il testo è confluito nel DM 7 marzo 2018 n. 49, recante le Linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione, che all'art. 8 comma 4 in tema di art. 106 comma 12 del Codice, prevede che «Ai fini della determinazione del quinto, l'importo dell'appalto è formato dalla somma risultante dal contratto originario, aumentato dell'importo degli atti di sottomissione e degli atti aggiuntivi per varianti già intervenute, nonché dell'ammontare degli importi, diversi da quelli a titolo risarcitorio, eventualmente riconosciuti all'esecutore ai sensi degli articoli 205 e 208 del codice».

#### ➤ **Rinegoziazione dei posti di accoglienza (punti b, e)**

Relativamente all'atto con il quale sono stati affidati i servizi relativi a ulteriori posti eccedenti i 921 (prot. 69798 del 29.12.2016) senza indicare l'importo complessivo, nella comunicazione di risultanze istruttorie è stata rilevata l'indeterminatezza dell'oggetto del contratto, che non consente di calcolare il valore complessivo dello stesso, anche ai fini dell'applicazione dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016 (modifiche in corso di esecuzione).

Anche la rinegoziazione del prezzo con l'appaltatore, pur avendo comportato una riduzione della spesa (da € 29,82 a € 28,27 pro capite/pro die) non è stata motivata nella determina a contrarre, nella quale non vi sono riferimenti normativi e tra l'altro nella Convenzione del 10 novembre 2016 non sono presenti clausole chiare precise e concordanti di revisione dei prezzi, che ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016 legittimerebbero la modifica degli stessi.

Inoltre, poiché l'ampliamento dei posti eccedenti i 921 è stato effettuato retroattivamente quantomeno dal 10 novembre 2016, si ritiene che anche tale ampliamento andasse inserito ai fini del computo effettuato in occasione della stipula dell'atto aggiuntivo di cui sopra. Le medesime considerazioni valgono per la proroga dell'ampliamento al 31.3.2017, disposta con nota prot. n. 70102 del 30.12.2016.

Nelle controdeduzioni, la Prefettura non ha chiarito quanti ospiti sono stati presenti, nel corso del tempo, in eccedenza ai 921, ed ha allegato un prospetto riepilogativo dal quale emerge che per

i posti eccedenti i 921 da ottobre a dicembre 2016 la Prefettura ha corrisposto alla EDECO un importo di € 965.937,38 oltre Iva, detratte le penali. Le fatture emesse da EDECO per i mesi di ottobre, novembre e dicembre 2016 ammontano ad € 1.042.682,41.

Per i posti di accoglienza eccedenti i 921, da gennaio a novembre 2017, in regime di proroga contrattuale, la Prefettura ha corrisposto ad EDECO la somma di € 2.046.422, 90 oltre Iva, detratte le penali (alle quali si aggiungono circa 627 Euro da liquidare). La EDECO da gennaio a novembre 2017 ha emesso fatture per complessivi € 2.166.754,15 oltre Iva.

In assenza di copie delle fatture emesse dalla EDECO, essendo stato prodotto il solo prospetto riepilogativo nel quale figurano acconti e storni, non è stato possibile risalire al numero di migranti ospitati in eccedenza, né calcolare l'importo delle variazioni in corso di esecuzione ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016.

La Prefettura, nelle controdeduzioni, ha evidenziato che a causa dell'aumento imprevedibile dei flussi di profughi assegnati sul territorio, unito all'insufficienza dei posti reperiti nelle due gare effettuate nel 2016, vi è stata la necessità di affidare direttamente alla Cooperativa EDECO anche i posti eccedenti quelli previsti dal contratto originario e dall'atto aggiuntivo (in totale 921). Nella determina a contrarre n. 60153/2016 è stato dato atto di tali circostanze e si è indicata la volontà di esperire il tentativo di richiedere una miglioria di prezzo nell'ordine del 5 % per i posti eccedenti i 921.

La Prefettura ha evidenziato che anche nel caso in cui la EDECO non avesse accettato la miglioria di prezzo, la Prefettura sarebbe stata costretta ad inserire ugualmente i migranti nella base di Cona, in quanto l'unica alternativa era di lasciare i migranti per strada.

I posti eccedenti i 921 sarebbero pertanto da considerarsi una soluzione provvisoria e di emergenza, individuata nelle more del reperimento dei posti con le procedure ordinarie.

La Prefettura ha inoltre rappresentato che la Convenzione non è stata formalizzata in quanto vi era incertezza sia sul numero dei posti eccedenti i 921, sia sul periodo in cui sarebbe dovuta durare tale esigenza straordinaria di accoglienza. Tale situazione emergenziale sarebbe anche il motivo per cui la Prefettura ha ratificato ex post i posti aggiuntivi, prima del perfezionamento dell'atto di rinegoziazione.

La Prefettura ha comunque sottolineato che la soluzione individuata avrebbe permesso di conseguire un risparmio di spesa per l'Amministrazione, considerato che il costo medio dell'accoglienza diffusa è circa di € 34,50 Euro pro capite/pro die, contro i 28.20 Euro pagati alla EDECO.

Per quanto riguarda, invece, la ratifica dei periodi pregressi, la Prefettura ha evidenziato che la stessa è sempre avvenuta alle medesime condizioni economiche del servizio principale, pertanto non vi sono stati maggiori oneri per l'Amministrazione.

Inoltre, a causa di situazioni contingenti ed imprevedibili, vi era uno sfasamento del flusso dei dati relativi alle presenze effettive presso le strutture, per cui vi è stata la possibilità di formalizzare l'affidamento solo quando risultava stabilito il numero degli ospiti e la loro identità, con conseguente necessità di dover effettuare la ratifica di eventuali servizi già prestati.

Ad esempio, nella situazione emergenziale caratterizzata dall'assoluta imprevedibilità delle assegnazioni, si sono verificati allontanamenti di parte degli ospiti prima della conclusione delle operazioni di identificazione; inoltre, a seguito dei controlli medici, è stata riscontrata la presenza tra gli ospiti di minori non accompagnati, i quali dovevano essere allontanati presso altre

strutture. Infine, una volta completate le operazioni di identificazione, per motivi di convivenza tra etnie, in alcuni casi si è reso necessario effettuare una riallocazione degli ospiti presso altre strutture.

### Valutazioni

Nel corso dell'istruttoria si è avuto modo di constatare, in base alla documentazione trasmessa, il contesto di forte criticità nell'ambito del quale la Prefettura si è trovata ad operare, caratterizzato da un sempre maggiore flusso di migranti che a decorrere dal 2015 sono stati dislocati nel territorio della Regione Veneto. Nonostante le gare espletate, relativamente alle quali non vi sono elementi per valutarne la correttezza, non sono stati reperiti posti a sufficienza. Ne è derivato un affollamento sempre maggiore del Centro di accoglienza di Cona, che la Prefettura ha gestito con gli strumenti contrattuali da essa ritenuti più opportuni.

Pur comprendendo il particolare contesto nel quale sono avvenuti gli affidamenti, si deve rilevare, tuttavia, che le modalità di affidamento dei servizi relativi ai posti eccedenti i 921, sia la ratifica ex post dei servizi già resi, è avvenuta in modo atipico, con soluzioni che non trovano riscontro nel Codice dei Contratti Pubblici.

#### ➤ **Proroga dell'affidamento del servizio fino al 31 marzo 2017**

La proroga è avvenuta con due atti distinti recanti la stessa data, ovvero la nota prot. n. 70095 del 30.12.2016 in relazione ai 542 posti della Convenzione del 10 novembre 2016 e la nota prot. n. 70099 del 30.12.2016 in relazione ai 379 ospiti di cui all'atto aggiuntivo.

Con nota prot. n. 70102 del 30.12.2016 sono stati prorogati al 31.3.2017 i servizi per i posti eccedenti i 921.

Come già evidenziato, nella Convenzione del 10 novembre 2016 era stata prevista la possibilità di ripetizione dei servizi analoghi ai sensi dell'art. 63 comma 5 del d.lgs. 50/2016, tuttavia nella documentazione a disposizione non è stato rinvenuto un riferimento a tale norma, né ai relativi presupposti applicativi.

Negli atti si fa riferimento al permanere delle esigenze di accoglienza dei cittadini stranieri, in conseguenza del costante flusso di sbarchi presso le coste italiane, e nelle more dell'espletamento, della nuova procedura di gara per la gestione del servizio in argomento.

#### **3. Affidamenti nell'anno 2015 fino alla conclusione della gara del 2016**

La documentazione acquisita dalla Guardia di Finanza ha consentito di individuare gli affidamenti effettuati da parte della Prefettura di Venezia per la gestione del centro di accoglienza di Cona dal momento della sua apertura a luglio 2015 fino alla conclusione della gara del 2016.

#### **Fatto**

Come già evidenziato, la struttura, già appartenente al demanio militare, è entrata nella disponibilità della Prefettura di Venezia in data 23 luglio 2015 (verbale sottoscritto in data 23.7.2015 tra il Ministero della Difesa, la Prefettura e l'Agenzia Regionale del Demanio di Venezia, non in atti) per essere destinata a struttura temporanea di accoglienza di circa 200 cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale.

Sull'immobile la Prefettura ha eseguito nel mese di luglio 2015 degli interventi di adeguamento funzionale per renderne possibile l'immediato utilizzo.

a) Con **Convenzione prot. 1037/2015 del 7 settembre 2015**, la gestione della struttura è stata affidata per il periodo dal 24 luglio al 30 settembre 2015 (salvo rinnovo fino al 31 dicembre 2015, per i posti che non risultassero coperti dalla gara in corso per la copertura di 1000 posti, di cui *infra*) alla Cooperativa Sociale Ecofficina Educational Onlus con sede in Battaglia Terme (PD) ad un importo di € 33,50 pro capite/pro die per 200 posti, per una spesa complessiva presunta di € 427.800,00 oltre Iva (CIG 63855480E9).

Come si evince dalla Convenzione e dalla determina a contrarre prot. n. 4770 del 27.8.2015 l'affidamento è avvenuto in forma diretta, giustificato da motivi di assoluta urgenza ed indifferibilità, a seguito del perdurante e massiccio afflusso sulle coste italiane di cittadini stranieri richiedenti la protezione internazionale ed alla progressiva assegnazione di quote di migranti alle province della Regione Veneto.

Per l'anno 2015, al fine di assicurare l'accoglienza ai migranti trasferiti nella provincia di Venezia, la Prefettura aveva infatti indetto una prima gara a procedura aperta con bando del 6.3.2015 per 783 posti, all'esito della quale erano state individuate strutture che potessero accoglierne soltanto n. 163.

Per i restanti 620 posti necessari ad assicurare l'accoglienza nel territorio della Provincia fino al 31 dicembre 2015, la Prefettura ha deciso di procedere tramite affidamento diretto agli operatori economici che si fossero dichiarati disponibili regolati da convenzioni, stante anche la circolare del Ministero dell'Interno del 13 aprile 2015 n. 3743 con la quale è stato richiesto ai Prefetti di «mettere in atto ogni azione prevista dall'ordinamento giuridico per situazioni caratterizzate da particolare necessità ricorrendo anche a forme di contrattazione diretta, per un tempo limitato, nelle more della predisposizione degli atti di gara».

Al contempo, per la copertura di 1000 posti su tutto il territorio della Provincia di Venezia, la Prefettura di Venezia, con determina a contrarre n. 37258 del 3 luglio 2015, ha indetto, con bando dell'8 luglio 2015, una gara a procedura aperta per l'individuazione di strutture di accoglienza temporanea di cittadini stranieri richiedenti la protezione internazionale dal 15 settembre 2015 al 31 dicembre 2015 (CIG 6327048D2B).

Pertanto, al momento della stipula della Convenzione con la Ecofficina, il 7 settembre 2015, la suddetta gara era ancora in corso. All'esito della gara sono stati coperti soltanto 127 posti, rimanendo la gara senza esito per n. 873 posti. Si è quindi verificato il presupposto per l'estensione temporale della convenzione con la Ecofficina fino al 31.12.2015.

b) La Prefettura con nota prot. n. **65817 del 27.11.2015**, a seguito di lavori di ampliamento della struttura di Cona, che ne hanno aumentato la capacità ricettiva, ha disposto ai sensi dell'art. 57, comma 2 del d.lgs. 163/2006, di affidare a Ecofficina Educational servizi di accoglienza per ulteriori 250 posti fino al 31 dicembre 2015, con eventuale estensione temporale fino a conclusione della gara che sarebbe stata indetta per la sistemazione alloggiativa degli stranieri richiedenti la protezione internazionale per l'anno 2016. **La Convenzione prot. n. 2015/1037-2** per il periodo 1.10.2015/31.12.2015 è stata stipulata il 14.12.2015 con ratifica del servizio già svolto, per un importo pro capite/pro die di € 31,00 oltre Iva, per una spesa complessiva presunta di € 713.000,00 oltre Iva (CIG 6513905474).

In data 17 dicembre 2015 presso la struttura di Cona è dunque stata raggiunta la presenza di 441

ospiti<sup>2</sup>.

c) A seguito della prosecuzione del trasferimento di ulteriori contingenti di cittadini stranieri richiedenti la protezione internazionale, disposti dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno per complessivi n. 1684 migranti di cui n. 252 nella provincia di Venezia, nelle more dell'espletamento della gara per l'affidamento dell'accoglienza per l'anno 2016, stante l'assoluta urgenza, **con nota prot. n. 69583 del 18.12.2015**, la Prefettura ha deciso di affidare a Ecofficina Educational i servizi di accoglienza presso la struttura di Cona per ulteriori 200 posti, ai sensi dell'art. 57 comma 2 del d.lgs. 163/2006, dal 18.12.2015 - 31.12.2015, con eventuale estensione temporale fino alla conclusione della gara a procedura aperta indetta per l'accoglienza nel 2016, per una spesa complessiva prevista di € 99.000,00 Iva esclusa. Gli ulteriori 200 ospiti sono stati sistemati in una tensostruttura adiacente al Centro di accoglienza acquistata dalla Prefettura (prezzo € 124.650,00 Iva esclusa) ed installata dalla Coop. Sociale Ecofficina Educational Onlus, a cui la Prefettura ha rimborsato le relative spese in 8 rate mensili. **La Convenzione prot. n. 2015/1037-3** è stata sottoscritta in data 14.12.2015, per un importo di € 3,00 pro capite/pro die ed una spesa complessiva presunta di € 86.800,00 oltre Iva. Nel frattempo, con disposizione prefettizia del 23.12.2015 era stata avviata la procedura per l'affidamento dell'accoglienza di n. 1.788 migranti nel territorio della Provincia di Venezia (avviso pubblico del 24.12.2015) per il periodo 15.3.2016-31.12.2016. La suddetta gara ha portato all'aggiudicazione dei servizi il 5 aprile 2016, per n. 498 posti dei 1.788 necessari. Nel frattempo, la ASL ha dichiarato che la struttura è in grado di ospitare n. 542 persone.

d) Con nota n. **1037-4 del 24.12.2015** (restituita dalla Ecofficina per accettazione) la Prefettura di Venezia ha affidato alla Coop. Sociale Ecofficina Educational Onlus la prosecuzione del servizio presso la struttura di Cona, dal 1 gennaio al 14 marzo 2016, per un numero di ospiti di 650 (la capienza era stata così raggiunta tramite l'installazione di tendostrutture amovibili) ed un importo pro capite/pro die di € 31,00 oltre Iva, per una spesa complessiva di € 1.491.100,00 oltre Iva.

L'estensione è avvenuta in considerazione del permanere delle esigenze di accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti asilo in conseguenza del costante flusso di sbarchi sulle coste italiane e nelle more dello svolgimento delle procedure di gara per l'anno 2016.

Come già evidenziato, la Prefettura di Venezia, con determina a contrarre prot. n. 21264 del 12.4.2016 (alla quale ha fatto seguito la nuova determina a contrarre n. 27561 del 17.5.2016) ha avviato la gara comunitaria per l'affidamento della gestione del servizio di accoglienza presso il centro di Cona fino al 31.12.2016<sup>3</sup>.

e) Con nota prot. n. **28117 del 19.5. 2016** la Prefettura ha disposto di estendere l'affidamento della gestione del centro di accoglienza alla Coop. Ecofficina Educational (per 542 posti) fino al 9 agosto 2016, quale giorno antecedente alla stipula del contratto di appalto che sarebbe stato stipulato al termine della gara europea per un corrispettivo pro capite/pro die di € 31,00 oltre Iva. **La relativa Convenzione è stata stipulata il 20 maggio 2016 (proc. 2015/1037-1**

---

<sup>2</sup> Si evince dalla nota della Prefettura prot. 69583/2015.

<sup>3</sup> Con la stessa determina 21264/2016 la Prefettura ha disposto l'affidamento diretto del servizio di accoglienza ai cittadini stranieri richiedenti la protezione internazionale assegnati dal Ministero dell'Interno alla Provincia di Venezia tramite la stipula di apposite convenzioni con durata massima fino al 31.12.2016 e di avviare la predisposizione di una nuova gara per il reperimento dei posti ancora da coprire sulla base delle previste assegnazioni per il 2016.

**prot. uscita n. 28390 del 20.5.2016)** e prevede la ratifica dei servizi già svolti a decorrere da 15 marzo 2016, con una spesa complessiva di € 2.486.696,00 oltre Iva.

Dal 10 agosto 2016 Ecofficina ha continuato a gestire il Centro di accoglienza, ed i servizi svolti sono stati ratificati con la Convenzione prot. 422/2016 del 10.11.2016, all'esito della procedura di gara di cui al punto n. 1, di cui Ecofficina era risultata aggiudicataria.

## **Osservazioni**

Come evidenziato nella parte in fatto, l'affidamento dei servizi di accoglienza alla Ecofficina Educational effettuato nell'immediatezza dell'apertura del centro di Cona (nota n. 4770 del 27.8.2015 e **Convenzione n. 1037/2015 del 7 settembre 2015**), è stato motivato, nella determina a contrarre, da motivi di estrema urgenza e dall'assoluta indifferibilità di garantire una sistemazione agli immigrati. A tale scopo sono stati individuati gli operatori economici che potessero offrire tale supporto professionale sulla base delle analoghe attività svolte in precedenza, individuando la Società Nova Marghera di Venezia e la Coop. Sociale Ecofficina. A seguito di un sopralluogo effettuato presso la struttura, la Nova Marghera ha rinunciato ad assumere la gestione dei servizi di accoglienza, mentre la Coop. Sociale Ecofficina ha confermato la propria immediata disponibilità ad assumere il servizio.

La Ecofficina ha altresì dato la propria disponibilità ad eseguire gli interventi di manutenzione ordinaria degli impianti e delle attrezzature, pulizia e manutenzione delle aree esterne e sanificazione necessari a mettere in pristino la struttura.

Negli atti si fa espresso riferimento sia alle procedure di gara effettuate per reperire posti di accoglienza nell'ambito della Provincia di Venezia, sia all'indizione nel 2016 di una gara per l'affidamento della gestione del servizio di accoglienza nel Centro di Cona (poi indetta con determina a contrarre del 12 aprile 2016).

Pertanto, seppure impropriamente non è stato indicato l'articolo del codice dei contratti, né il fatto che si trattasse di servizi esclusi di cui all'Allegato IIB del d.lgs. 163/2006, si desume che l'affidamento diretto sia avvenuto per motivi di estrema urgenza.

Sussiste tuttavia l'anomalia consistente nel fatto che con la Convenzione sottoscritta il 7 settembre 2015 siano stati ratificati in forma retroattiva servizi svolti già dal 24 luglio 2015. Non risultano dagli atti verbali di consegna anticipata per motivi di urgenza, in analogia con l'art. 11, comma 12, del d.lgs. 163/2006.

Con la successiva determina a contrarre prot. n. 65817 del 27.11.2015 e la conseguente **Convenzione prot. n. 2015/1037-2** con la quale sono stati affidati servizi per ulteriori 250 posti fino al 31.12.2015, la Prefettura ha richiamato espressamente l'art. 57, comma 2, del d.lgs. 163/2006, che dunque va applicato in virtù del cd. principio dell'autovincolo. Gli atti danno motivazione della particolare situazione di emergenza e necessità, per cui il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione aveva chiesto ai Prefetti di mettere in campo ogni azione utile prevista dall'ordinamento per situazioni caratterizzate da particolari necessità ricorrendo anche a forme di contrattazione diretta, per un tempo limitato, nelle more della predisposizione degli atti di gara (circolare n. 3743 del 13.4.2015, non in atti).



Anche in questo caso vi è l'anomalia della ratifica di servizi già svolti, infatti con la Convenzione sottoscritta il 14 dicembre 2015 sono stati ratificati in forma retroattiva servizi svolti già dal 1 ottobre 2015.

Anche nella determina a contrarre prot. n. 69583 del 18.12.2015 e relativa **Convenzione prot. n. 2015/1037-3** con cui la Prefettura ha affidato a Ecofficina Educational i servizi di accoglienza presso la struttura di Cona per ulteriori 200 posti, è stato richiamato l'art. 57, comma 2, del d.lgs. 163/2006. Nel testo degli atti sono stati richiamati sia i motivi di assoluta urgenza, sia le circolari del Ministero dell'Interno che si sono susseguite fino a settembre 2015 con le quali è stata ribadita l'esigenza di individuare le necessarie sistemazioni alloggiative in grado di garantire l'accoglienza dei migranti a seguito del consistente e costante afflusso sulle coste italiane. Sono state richiamate, altresì, le gare in corso per la sistemazione dei migranti nella provincia di Venezia, sia la gara che sarebbe stata indetta nel 2016 per il Centro di Cona.

Anche in questo caso sono state ratificate le giornate di accoglienza già rese a partire dal 18.12.2015.

Invece, nella nota della Prefettura di Venezia n. **1037-4 del 24.12.2015** (restituita dalla Ecofficina per accettazione) con la quale è stata affidata la prosecuzione del servizio dal 1 gennaio al 14 marzo 2016, si richiamano le convenzioni precedentemente stipulate ed il permanere delle esigenze di accoglienza, senza ulteriori specificazioni. Si osserva, tuttavia, che nella **Convenzione 2015/1037-3** era stata prevista l'estensione temporale della sua efficacia alla conclusione del procedimento di gara che era stata indetta dal Ministero dell'Interno con nota prot. n. 12506 del 23.11.2015 per la sistemazione alloggiativa dei migranti nella Provincia di Venezia.

Per quanto riguarda l'ultimo affidamento **avvenuto con nota n. 28117 del 19 maggio 2016 e Convenzione del 20 maggio 2016**, con il quale sono stati affidati i servizi alla Ecofficina fino al 9 agosto 2016 per 542 posti, nella determina a contrarre si fa espresso riferimento sia all'art 11 del d.lgs. 142/2015, che ammette l'affidamento diretto dei servizi nei CAS, sia all'art. 63 del d.lgs. 50/2016, che disciplina la procedura negoziata senza bando.

La Prefettura fa infatti riferimento al parere dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia prot. 11237 del 23.3.2016. Non avendo agli atti il quesito posto, non è possibile effettuare una valutazione completa; tuttavia dalla risposta dell'Avvocatura (acquisita nel corso dell'ispezione) si desume che era stato posto un quesito sul bando del 24 dicembre 2015 per n. 1788 posti nelle strutture temporanee di accoglienza disciplinate dall'art. 11 del d.lgs. 142/2015, il cui esito è stato parzialmente negativo, in quanto sono stati coperti solo 559 posti.

L'Avvocatura ha evidenziato che il previo infruttuoso esperimento di una procedura aperta o ristretta è il presupposto per il ricorso alla procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 57, co. 2, lett a) del d.lgs. 163/2006. L'Avvocatura ha evidenziato altresì, che nella determina a contrarre dovrà essere richiamato sia l'art. 11 del d.lgs. 142/2015 sia il fatto che non si può esperire l'indagine di mercato prevista dall'art. 57, comma 6, del d.lgs. 163/2006.

La determina a contrarre del 19 maggio 2016 richiama la gara indetta il 24 dicembre 2015, nonché la determina a contrarre con la quale era stata nel frattempo indetta la gara relativa al Centro di Cona, che si trovava in corso di espletamento.

Anche in questo caso con la convenzione sono state ratificate le giornate di accoglienza rese a partire dal 15 marzo 2016.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, negli affidamenti illustrati vi era una plausibile

motivazione sulla sussistenza del presupposto dell'estrema urgenza, non imputabile alla stazione appaltante, per l'affidamento tramite procedura negoziata senza bando.

Si sottolinea comunque che la procedura negoziata di cui all'art. 57 d.lgs. 163/2006 esige comunque «ove possibile» un'indagine di mercato ed un minimo di confronto competitivo tra soggetti diversi (comma 6). Nei provvedimenti di affidamento di cui sopra, si dà atto dell'esito parzialmente negativo delle gare poste in essere dalla Prefettura per l'accoglienza dei migranti nel territorio della Provincia, ma non sono state esternate le motivazioni dell'impossibilità di individuare gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, con specifico riferimento al Centro di Cona.

Negli atti di affidamento si dà solo atto che la Cooperativa Sociale Ecofficina Educational Onlus, nella gestione dei servizi affidati, non ha mai evidenziato, anche a seguito delle verifiche ispettive, irregolarità od omissioni rispetto agli obblighi contrattuali previsti dalle convenzioni e sono state effettuate le necessarie verifiche antimafia.

Inoltre, in tutti i casi è emersa l'anomalia della ratifica in forma retroattiva dei servizi svolti già in precedenza, e non risulta, in base agli atti acquisiti, che l'esecuzione anticipata delle prestazioni sia stata in qualche modo formalizzata.

Relativamente a tale ultimo punto, nelle controdeduzioni, la Prefettura ha evidenziato che gli atti sono stati formalizzati *ex post* in quanto vi era l'incertezza sia sul numero dei migranti sia sul periodo della loro permanenza nella struttura.

Ha evidenziato, inoltre, che a partire dal 24 luglio 2016 il Centro di Cona ha ospitato, senza soluzione di continuità, un numero sempre crescente di migranti rendendo necessario disporre alcune estensioni (numeriche e/o temporali) dei servizi originariamente affidati ad Ecofficina.

Il primo affidamento, effettuato in via di urgenza, è avvenuto previo interpellato anche di un altro operatore economico che ha rinunciato, senza formulare alcuna offerta. La Prefettura ha fatto presente, inoltre, che tra la data di immissione dei primi ospiti nel Centro e la data di conclusione della gara indetta a maggio 2016, si sono susseguite tre procedure aperte volte all'individuazione di soluzioni alternative, con esiti solo in minima parte soddisfacenti, che hanno avuto come conseguenza la necessità di disporre le proroghe del servizio.

Inoltre, nella Convenzione del 23 dicembre 2015 era stata posta a carico del gestore l'installazione di una ulteriore tendostruttura ed il completo arredo della stessa, nonché la relativa manutenzione, per consentire l'ampliamento dei posti, in via di urgenza. In considerazione di ciò, per la Prefettura, sarebbe stato difficoltoso interpellare operatori alternativi, ai sensi dell'art 57, comma 6, del d.lgs. 163/2006, disposti a subentrare ad Ecofficina a breve termine e nelle more dell'indizione ed espletamento di una gara, stante il notevole investimento iniziale necessario, dovuto all'elevato numero di ospiti e agli oneri di subentro nell'appalto esistente, non potendo gli ospiti subire soluzioni di continuità nel servizio di accoglienza.

La Prefettura ha fatto presente, relativamente alle prestazioni della Convenzione del 7.9.2015, che non è stato possibile redigere un verbale di consegna anticipata perché non vi era la certezza né del numero di ospiti né della durata dell'accoglienza.

Relativamente agli affidamenti successivi, non è stato redatto un verbale di consegna anticipata in quanto la gestione da parte della Coop. Ecofficina non ha avuto soluzioni di continuità.

Da ultimo, la Prefettura ha rappresentato la particolare difficoltà incontrata nella gestione dell'accoglienza presso il Centro di Cona. Tali difficoltà sarebbero state particolarmente accentuate dalla nota opposizione di gran parte degli amministratori locali e della cittadinanza al modello di accoglienza diffusa, che avrebbe influito in misura determinante nel reperimento di posti alternativi tramite le ordinarie procedure di gara esperite, ed avrebbe impedito, di fatto, la programmazione dell' assegnazione dei migranti sul territorio ed il consolidamento degli iter amministrativi ordinari di individuazione degli operatori economici, con conseguente necessità di mettere in campo soluzioni di emergenza, in archi temporali ridotti.

Infine, la Prefettura ha sottolineato il costante sforzo effettuato dalla stessa, volto a superare lo stato di necessità che ha comportato la soluzione di accoglienza presso la base demaniale di Cona, con l'indizione, dal 2015 al 2017, di ben 5 gare ad evidenza pubblica e 2 manifestazioni di interesse per procedura negoziata (riservati alla copertura dei posti non assegnati).

Come già evidenziato in precedenza, pur comprendendo le notevoli difficoltà incontrate dalla Prefettura nella gestione del Centro di accoglienza, dovute alla non costanza dei flussi migratori e dalle altre problematiche rappresentate, si devono confermare i rilievi relativi alla mancata indagine di mercato ed alla stipula delle Convenzioni in forma retroattiva.

In relazione alla presente istruttoria e per quanto prima considerato, il Consiglio

### **DELIBERA**

L'affidamento, da parte della Prefettura di Venezia, del servizio di accoglienza e assistenza dei cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale presso l'immobile sito in località Conetta nel Comune di Cona, presenta alcuni profili di anomalia e criticità, in quanto:

a) relativamente procedura di gara indetta il 18 maggio 2016, conclusa con la stipula della Convenzione prot. n. 422/2016 del 10 novembre 2016:

- il calcolo del valore stimato dell'appalto è avvenuto in violazione degli art. 35 comma 4 e 63 comma 5 del d.lgs. 50/2016;
- si è registrata una carenza, nelle offerte tecniche, dell'indicazione delle figure dell'infermiere e del medico e la relativa disponibilità oraria, rientranti nella dotazione minima di personale richiesta dal Capitolato e necessari all'espletamento del servizio di assistenza sanitaria;
- la Convenzione, con decorrenza 10 novembre 2016, ha ratificato con efficacia retroattiva, in modo anomalo in quanto non previsto dal d.lgs. 50/2016, tutti i servizi resi a partire dal 10 agosto 2016, tra l'altro dalla sola EDECO, posto che il RTI è stato costituito in data 12 ottobre 2016;

b) relativamente all'Atto aggiuntivo del 7 dicembre 2016 si è riscontrata carenza di motivazione, nella determina a contrarre, sul fatto che non sarebbe stato possibile espletare un'indagine di mercato con successivo invito ad almeno cinque concorrenti, in base all'art. 63 comma 6 del d.lgs. 50/2016;

c) relativamente agli atti con i quali sono stati affidati i servizi relativi a ulteriori posti eccedenti i 921 si rileva come la formalizzazione sia avvenuta in modo atipico, nonché l'indeterminatezza dell'oggetto del contratto e la stipula degli atti in forma retroattiva;

d) relativamente agli affidamenti nell'anno 2015 fino alla conclusione della gara del 2016 si rileva:

- la carenza di motivazione in ordine al mancato espletamento della procedura negoziata di cui all'art. 57 comma 6 del d.lgs. 163/2006, applicabile *ratione temporis*;
- la ratifica in forma retroattiva dei servizi svolti già in precedenza;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Prefettura di Venezia, al Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ed al RTI EDECO;
- dà parimenti mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Procura Regionale per il Veneto della Corte dei Conti ed alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia per l'eventuale seguito di competenza, ai sensi dell'art. 213, comma 6, del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016.

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 ottobre 2018

Il Segretario Maria Esposito