



DELIBERA N. 88

del 27 gennaio 2021

Fasc. Anac n. 3731/2020

### Oggetto

Accertamento ispettivo nell'ambito dell'appalto identificato con il CIG 6915530BE1 al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali in ordine alle procedure adottate nella scelta del contraente, sulla idoneità soggettiva a contrarre dell'appaltatore aggiudicatario nonché sui sistemi di monitoraggio e controllo posti in essere dalla Stazione Appaltante prodromici alla liquidazione dei previsti pagamenti. S.A.: Prefettura di Milano.

### Riferimenti normativi

Art. 80 del d.lgs. 50/2016;  
art. 83 del d.lgs. 50/2016.

### Parole chiave

Requisiti (generali e speciali) di partecipazione ad una gara d'appalto.

### Non massimabile

### 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 ed il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

### VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;

## VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture;

## Premessa

Nell'ambito del Piano Ispettivo per l'anno 2019 e in virtù del vigente Protocollo d'Intesa Anac/GdF il Presidente dell'Anac, con mandato ispettivo prot. n. 68488 del 3 settembre 2019, ha delegato al Nucleo Speciale Anticorruzione l'esecuzione di uno specifico accertamento ispettivo ai sensi dell'art. 213, comma 5, del d.lgs. 50/2016 presso le sedi della Prefettura di Milano.

L'accertamento in oggetto è stato disposto al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali in ordine alle procedure adottate nella scelta del contraente, all'idoneità soggettiva a contrarre dell'appaltatore aggiudicatario, nonché ai sistemi di monitoraggio e controllo posti in essere dalla Stazione Appaltante prodromici alla liquidazione dei previsti pagamenti, nell'ambito dell'appalto identificato con il CIG 6915530BE1, concernente l'affidamento "*mediante accordo quadro/convenzione con più operatori economici del servizio di accoglienza ed assistenza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale e gestione dei servizi connessi presso strutture site nel territorio della Provincia di Milano. Periodo 1.3.2017 – 31.12.2017*".

L'attività ispettiva svolta dal Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza presso la Prefettura di Milano è stata svolta nei giorni 11, 12, 13 e 14 novembre 2019 ed è consistita nell'acquisizione di documenti e informazioni necessari ad assicurare un puntuale riscontro alla delega ricevuta. Successivamente, con relazione acquisita al prot. Anac n. 13944 del 19 febbraio 2020, il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza ha trasmesso gli esiti dell'attività effettuata in esecuzione della delega ricevuta.

L'Ufficio Ispettivo dell'Autorità ha redatto la Relazione Ispettiva in data 6 aprile 2020, basandosi sulle risultanze dell'ispezione svolta dalla Guardia di Finanza, ed il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 29 luglio 2020 ha disposto la trasmissione degli atti all'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture (UVSF), per i successivi adempimenti di competenza.

A seguito dell'analisi delle risultanze dell'attività ispettiva della Guardia di Finanza e dell'Ufficio Ispettivo dell'Autorità, l'UVSF ha comunicato alla Prefettura di Milano l'avvio dell'istruttoria con nota prot. n. 71719 del 30.9.2020.

La Prefettura di Milano ha formulato le proprie controdeduzioni con nota dell'1.12.2020, acquisita al prot. Anac n. 91617.

## Fatto

Con bando del 16 dicembre 2016 (pubblicato sulla G.U.C.E. del 22 dicembre 2016 e sulla G.U.R.I. del 30.12.2016) la Prefettura di Milano ha indetto una gara a procedura aperta ai sensi degli articoli 59 e 60 del decreto legislativo n. 50/2016 per la conclusione di un accordo quadro/convenzione con più soggetti economici per l'affidamento del servizio di accoglienza ed

assistenza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale e gestione dei servizi connessi presso strutture site nel territorio della Provincia di Milano per il periodo 1.3.2017 – 31.12.2017 (CIG 6915530BE1).

Il bando di gara ha previsto la facoltà per la S.A. di fare ricorso a due eventuali opzioni, alla scadenza delle convenzioni:

- la **ripetizione dei servizi analoghi**, ai sensi dell'art. 63, comma 5, del Codice dei contratti, per un periodo di 10 mesi, dall'1.1.2018 al 31.10.2018, alle medesime condizioni del contratto originariamente stipulato con l'aggiudicatario;

- la **proroga tecnica**, ai sensi dell'art. 106, comma 11, del Codice dei contratti, per un periodo di 3 mesi, laddove necessario nelle more dell'espletamento della successiva procedura di gara per individuare il nuovo aggiudicatario.

La gara, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non veniva suddivisa in lotti.

Prevedendo inoltre un importo a base d'asta di € 35,00 *pro capite/pro die*, oltre Iva, e richiedendo servizi di accoglienza ed assistenza per un fabbisogno presunto di n. 5.000 cittadini stranieri, l'importo complessivo dell'affidamento (comprensivo delle due opzioni) veniva stimato in €. 114.075.000,00.

Nei termini fissati dal bando di gara hanno presentato domanda di partecipazione n. 27 concorrenti, che hanno dichiarato la disponibilità per n. 2.879 posti complessivi, sia in appartamenti che in strutture con differente capienza.

All'esito di tutte le operazioni di gara<sup>1</sup>, sono risultati utilmente collocati in graduatoria n. 25 concorrenti, individuati quali aggiudicatari con provvedimento prefettizio n. 81687 del 29 maggio 2017.

In data 30 maggio 2017, considerata l'urgenza di assicurare senza soluzione di continuità le misure di accoglienza e assistenza ai migranti già accolti presso le strutture offerte e convenzionate ad esito delle precedenti operazioni di gara, la Prefettura di Milano ha proceduto a comunicare l'aggiudicazione e a disporre, ai sensi dell'art. 32, comma 8, del Codice dei contratti, l'esecuzione anticipata del servizio a decorrere dall'1.6.2017 per n. 24 concorrenti.

Successivamente, allo scadere delle convenzioni il 31.12.2017, la Prefettura di Milano ha fatto ricorso all'istituto della ripetizione di servizi analoghi, di cui all'art. 63, comma 5, d.lgs. 50/2016 disponendo la prosecuzione del servizio di accoglienza già affidato a n. 24 enti gestori aggiudicatari delle convenzioni iniziali per 10 mesi, dall'1.1.2018 al 31.10.2018.

Alla scadenza di quest'ultimo periodo (31.10.2018) la Prefettura di Milano ha prorogato per tre volte le convenzioni stipulate sino all'aggiudicazione della nuova gara avvenuta a settembre 2019. Più precisamente, la prima proroga ha interessato il periodo 1.11.2018 – 31.1.2019; la seconda proroga il periodo 1.2.2019 – 30.4.2019; la terza proroga il periodo 1.5.2019 – 30.6.2019.

---

<sup>1</sup> Sia il seggio di gara che la Commissione giudicatrice sono stati individuati con decreto prefettizio n. 16877 del 4 febbraio 2017.

\*\*\*\*

Dall'esame della documentazione di gara effettuato dalla Guardia di Finanza e dall'Ufficio Ispettivo dell'Autorità, gli atti di gara sono risultati sostanzialmente conformi alla cornice normativa e regolatoria, all'epoca vigente, prevista per le procedure ed i sistemi di affidamento del servizio di accoglienza. Va precisato che il bando di indizione della gara, datato 16 dicembre 2016, è precedente all'adozione del Capitolato di appalto approvato con decreto del Ministro dell'Interno del 7 marzo 2017 (c.d. Capitolato Minniti) e, pertanto, non ne recepisce le disposizioni ivi contenute<sup>2</sup>, né ovviamente contempla alcuna previsione relativamente al successivo decreto del Ministro dell'Interno del 18 ottobre 2017, adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sugli obblighi di certificazione della spesa per la gestione dell'accoglienza. Tanto premesso, l'Ufficio Ispettivo dell'Autorità ha individuato i seguenti profili di anomalia per quanto riguarda l'aggiudicazione della gara e l'esecuzione del servizio.

### Criticità emerse

#### 1. Metodo di computo adoperato per stabilire il valore dell'appalto

Con riferimento al calcolo del valore totale dell'appalto, stimato dalla Prefettura di Milano in euro 114.075.000,00, oltre IVA, occorre considerare che – nel rispetto del dettato normativo di cui agli artt. 35, comma 4 e 63, comma 5 del d.lgs. 50/2016 – tale importo complessivo include, secondo quanto indicato dalla S.A., le due eventuali opzioni previste espressamente nella documentazione di gara, relative alla ripetizione di servizi analoghi (1.1.2018 – 31.10.2018) e alla proroga tecnica (1.11.2018 – 31.1.2019).

Cumulando alla durata contrattuale originaria (1.3.2017 – 31.12.2017) anche i due periodi di cui sopra, rispettivamente di 10 e 3 mesi, si ottiene un affidamento per un totale presuntivo di 702 giorni<sup>3</sup>.

Ciò posto, la moltiplicazione del prezzo *pro capite/pro die* posto a base d'asta (euro 35,00) per il numero presunto di cittadini stranieri da ospitare (n. 5.000) e per il numero complessivo di giorni del servizio (702) determina un importo totale dell'appalto pari ad euro 122.850.000,00.

### Controdeduzioni

La Prefettura di Milano ha affermato che la valorizzazione di euro 114.075.000,00 (di cui euro 49.725.000,00 per il periodo 1° marzo – 31 dicembre 2017, euro 49.400.000,00 per l'eventuale ripetizione di servizio analogo nel periodo 1° gennaio – 31 ottobre 2018 ai sensi dell'art. 63 comma 5 del d.lgs. 50/2016 ed ulteriori euro 14.950.000,00 per l'eventuale proroga di mesi tre

---

<sup>2</sup> Le Convenzioni richiamano il Capitolato generale di appalto approvato con D.M. 21 novembre 2008.

<sup>3</sup> Il totale così ottenuto deriva dalla somma dei 306 giorni della durata contrattuale originaria con i 304 giorni della durata della ripetizione dei servizi analoghi e i 92 giorni della durata della proroga tecnica.

del servizio oltre il termine di scadenza ai sensi dell'art. 106, comma 11 del d.lgs. 50/2016) è stata determinata dal seguente computo: euro 32,50 (corrispettivo al netto del rimborso del pocket money di euro 2,50) moltiplicato per n. 5000 posti e per n. 702 giorni di durata stimata dell'appalto.

La mancata inclusione del "pocket money" di euro 2,50 (euro 2,50 pocket money per nr. 5000 posti per n. 702 giorni durata stimata dell'appalto) è, infatti, esattamente pari ad euro 8.775.000,00 quale differenza fra il valore complesso stimabile di euro 122.850.000,00 e quello indicato negli atti di gara.

Tuttavia, lo stesso disciplinare di gara, al paragrafo 3), punto 3.1, dopo avere scomposto il valore complessivo dell'appalto fra le sue componenti, fornisce evidenza della predetta esclusione, precisando che *"Gli importi anzidetti, computati al netto dell'iva e del rimborso del pocket money giornaliero pro capite di euro 2,50 non assoggettabile ad iva, devono intendersi comunque meramente indicativi ai fini della partecipazione alla presente gara e non vincolanti ai fini dell'affidamento, determinato nel suo specifico ammontare in base ai servizi effettivamente prestati su richiesta dell'Amministrazione"*.

La ragione per la quale il valore del pocket è stato escluso dal computo del valore stimato dell'appalto, ai sensi dell'art. 35, comma 4, del Codice degli appalti, è da rinvenirsi nella errata considerazione che, trattandosi di somma rimborsabile e non soggetta ad IVA, dovesse ritenersi non propriamente equiparabile ad un corrispettivo del servizio in appalto.

In sede di prima applicazione, nel dicembre 2016, del novellato Codice degli appalti, si è incorso, pertanto, in una errata interpretazione di quanto prescritto dal citato comma 4 *"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. Quando l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore prevedono premi o pagamenti per i candidati o gli offerenti, ne tengono conto nel calcolo del valore stimato dell'appalto"*.

L'errata determinazione del valore stimato dell'appalto non è comunque riconducibile ad alcun intendimento elusivo delle norme vigenti, e in particolare:

- dell'art. 35, comma 6, Codice degli appalti (*"La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto o di una concessione non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni del presente codice relative alle soglie europee. Un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare l'applicazione delle norme del presente codice tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino"*);
- dell'art. 1 commi 65 e 67 della Legge n. 266/2005 (*Tassa sulle gare a carico dei concorrenti e della Stazione Appaltante*);
- dell'art. 93, comma 1, Codice degli appalti, stante la previsione del disciplinare al paragrafo 6, punto 6.6 (*"L'offerta ai sensi del predetto art. 93 del d.lgs. 50/2016 deve essere corredata da una garanzia sotto forma di cauzione pari al 2% del valore presunto del singolo affidamento, computato sulla base dei posti offerti dal partecipante, del prezzo base d'asta e della durata"*).

*presunta del servizio (es. valore presunto del singolo affidamento = numero dei posti offerti \* euro 35,00 \* 702 gg).*

## **Valutazioni**

Le controdeduzioni presentate non si ritengono idonee a superare i rilievi formulati nella comunicazione di avvio dell'istruttoria.

A tale riguardo, in vista di future applicazioni, si ribadisce l'importanza di quanto previsto dall'art. 35, comma 4, del d.lgs. 50/2016, analogamente a quanto già disciplinato dall'art. 29 del d.lgs. 163/2006. Tali previsioni normative, invero, pongono principi basilari circa il metodo da seguire ai fini del calcolo del valore stimato degli appalti di lavori, servizi e forniture e, dunque, pur prendendosi atto della rappresentata assenza di un qualsivoglia intendimento elusivo, non può sottacersi il contrasto del comportamento posto in essere dalla Prefettura di Milano con le disposizioni normative vigenti.

## **2. Ripetizione di servizi analoghi e proroghe**

Come già evidenziato, alla luce di quanto previsto nel bando di gara e alla scadenza delle convenzioni in data 31.12.2017, la Prefettura di Milano ha fatto ricorso all'istituto della ripetizione di servizi analoghi di cui all'art. 63, comma 5, d.lgs. 50/2016 per il periodo dall'1.1.2018 al 31.10.2018. Nel provvedimento prefettizio n. 185824 dell'11.12.2017 (che costituisce il primo atto della procedura negoziata di cui trattasi), la S.A. ha dato conto della sussistenza dei presupposti richiamati nella norma anzidetta tra cui la conformità dei servizi analoghi al "*progetto di base di cui agli artt. 2 e 3 di ciascuna convenzione stipulata con gli affidatarî*" e il ricorso alla ripetizione "*entro tre anni dalla stipulazione delle rispettive convenzioni per il 2017*".

Con riferimento a tale opzione, pertanto, appare sostanzialmente rispettato quanto previsto dall'art. 63, comma 5, d.lgs. 50/2016 in punto di previsione della ripetizione nella *lex specialis* di gara, di adeguata motivazione sulla sussistenza dei relativi presupposti, di conformità delle nuove prestazioni al progetto di base, di esperimento della ripetizione nei tre anni successivi alla stipula del contratto d'appalto principale.

L'unica criticità pare riscontrarsi con riferimento al calcolo del "costo" della ripetizione del servizio. Come già rilevato nel paragrafo 1, invero, la misura della base d'asta dell'appalto originario – aggiudicato con ordinaria procedura ad evidenza pubblica – deve essere comprensiva del "costo" della ripetizione del servizio.

In relazione alle tre proroghe, occorre rilevare che la prima proroga è intervenuta con provvedimento n. 194690 del 25 ottobre 2018, ai sensi dell'art. 106, comma 11, del Codice dei contratti ed ha protratto i servizi in esame dal 31 ottobre 2018 al 31 gennaio 2019. Tale opzione di proroga, espressamente prevista nella *lex specialis* di gara e riprodotta nell'art. 4 di ciascuna convenzione stipulata, è stata esercitata mantenendo le medesime condizioni prestazionali ed economiche dei contratti originari.

La seconda proroga è stata disposta con provvedimento n. 18939 del 29 gennaio 2019, per un periodo di ulteriori tre mesi sino al 30 aprile 2019, alle medesime condizioni contrattuali della gara

originaria. A tale riguardo, il RUP ha specificato che, essendo stato adottato – nelle more della prima proroga – il nuovo schema di capitolato di gara di appalto per l'affidamento dei servizi di accoglienza con D.M. del 20 novembre 2018 ed essendo state indette, nel frattempo, 6 nuove procedure di gara in conformità a tale nuovo schema di capitolato, 3 delle quali riferite ai CAS privati, 2 ai CAS demaniali ed 1 al CPR, nelle more dell'espletamento delle suddette procedure la Prefettura ha determinato di prorogare le convenzioni in scadenza dall'1 febbraio al 30 aprile 2019, alle medesime condizioni contrattuali della gara originaria.

Con riferimento a tale seconda proroga, occorre rilevare la sua mancata previsione nella *lex specialis* originaria, con consequenziali dubbi sull'inclusione del relativo costo dei servizi – protrattisi per 3 mesi – nel computo del valore complessivo dell'appalto in esame.

La terza proroga è stata disposta dalla Prefettura di Milano con provvedimento n. 74562 del 9 aprile 2019, per un ulteriore periodo sino al 30 giugno 2019, al fine di consentire l'aggiudicazione delle varie procedure di gara indette il 4 febbraio 2019 e la stipula dei relativi contratti. In tale occasione, la Prefettura non si è attenuta alle medesime condizioni contrattuali stabilite nei contratti originari ma ha disposto, *"in linea con il parere Anac n. 004420 del 18.1.2019, una rimodulazione dei contenuti prestazionali delle originarie convenzioni con corrispondente allineamento dei corrispettivi originariamente pattuiti a quelli fissati dal DM 20/11/2018"*.

In altri termini, la Prefettura di Milano ha disposto, nelle more della conclusione delle gare in corso, la prosecuzione dei servizi di accoglienza già affidati, procedendo però a modificare le condizioni contrattuali iniziali, attraverso la rimodulazione/riduzione di alcuni servizi e la diminuzione del corrispettivo originariamente pattuito, al fine di allineare le condizioni economiche e prestazionali a quelle previste dal nuovo schema del capitolato di appalto di cui al D.M. del 20 novembre 2018. Tale rimodulazione è stata accettata da n. 22 enti gestori affidatari: in particolare, hanno acconsentito al riallineamento delle convenzioni solo gli operatori economici che avevano nel frattempo già partecipato alle nuove procedure selettive indette a febbraio 2019, mentre i restanti gestori, oltre a rifiutare la rimodulazione delle rispettive convenzioni hanno deciso, alla luce del nuovo schema di capitolato, di non partecipare alle gare indette e/o addirittura di impugnarne il bando. Pertanto il provvedimento prefettizio del 9 aprile 2019 ha disposto la proroga tecnica dei contratti in scadenza solo per i precedenti gestori che hanno accettato la rinegoziazione delle condizioni economiche e prestazionali previste nel contratto originario.

Con riferimento a tale terza proroga, si rileva una incongruenza in merito alla durata effettiva della stessa. Il provvedimento prefettizio n. 74562 del 9 aprile 2019 con cui la S.A. ha disposto l'ulteriore proroga ha fissato la scadenza al 30 giugno 2019 *"fatta salva l'ipotesi di cessazione anticipata delle convenzioni, qualora prima del termine anzidetto siano individuati, ad esito delle gare in corso, i nuovi affidatari del servizio di accoglienza dei migranti presenti sul territorio metropolitano milanese"*. Nella relazione del RUP nonché nel verbale ispettivo delle operazioni compiute del 13 novembre 2019, tuttavia, si fa riferimento ad un termine ultimo delle proroghe fissato al 30 novembre 2019.

Come per la seconda proroga, inoltre, anche in tale caso la protrazione dei servizi per l'ulteriore periodo non è stata prevista nel bando di gara iniziale, né computata ai fini della determinazione del valore complessivo dell'appalto.

Con riferimento a tale terza proroga, si è chiesto inoltre alla Prefettura di Milano di chiarire le motivazioni per cui la stessa abbia deciso di adeguare i rapporti contrattuali alle diverse condizioni economiche e prestazionali previste dal nuovo Capitolato di appalto solo in occasione della terza proroga, ossia a partire dall'1 maggio 2019 e non abbia invece applicato tale meccanismo di allineamento al ribasso anche per il periodo di validità della seconda proroga, vale a dire dall'1 febbraio al 30 aprile 2019. Il Capitolato di appalto è stato approvato con D.M. del 20 novembre 2018 e la nota Anac reca la data del 18 gennaio 2019: trattasi, quindi, di documenti ambedue noti alla S.A. nel momento in cui, con provvedimento del 29 gennaio 2019, ha disposto la seconda proroga tecnica.

### **Controdeduzioni**

La Prefettura di Milano ha affermato che la mancata inclusione del valore del *pocket money* di € 2,50 pro capite e pro die nel computo del valore stimato dell'appalto, come sopra illustrata, ha inciso, inevitabilmente, anche sui suoi valori parziali, quali il costo stimato della "ripetizione di servizi analoghi" e il valore stimato della "proroga", entrambi computati al netto del pocket.

Riguardo a quest'ultima opzione e alle incongruenze segnalate in merito alla durata effettiva delle proroghe disposte, rispetto a quella stimata nel disciplinare di gara, pari a tre mesi, la Prefettura ha evidenziato quanto segue.

La stima a priori della durata della proroga tecnica, nelle more dell'espletamento della successiva gara, è sostanzialmente basata su previsioni ancorate all'esperienza già acquisita per analoghe procedure selettive. Le precedenti gare, volte all'affidamento dei medesimi servizi (di cui Allegato II B - art 20 del d.lgs. 163/2006) erano state espletate in tempi coerenti con la durata trimestrale stimata.

Alla data di indizione della procedura di gara in argomento (16/12/2016), sarebbe stato certamente difficile prevedere ogni altra condizione e circostanza capace di incidere sui tempi di espletamento di quella successiva, quali a titolo solo esemplificativo e non esaustivo:

- l'adozione di un nuovo Schema di capitolato d'appalto (DM 20 novembre 2018, registrato dalla Corte dei Conti in data 10.12.2018), distinto per tipologia di centro con conseguente triplicazione delle procedure di evidenza pubblica, dapprima riconducibili ad una sola gara;

- la novella normativa introdotta dal d.lgs. n. 56/2017 all'art. 95, comma 10, del Codice degli appalti ("*Le stazioni appaltanti, relativamente ai costi della manodopera, prima dell'aggiudicazione procedono a verificare il rispetto di quanto previsto all'articolo 97, comma 5, lettera d*"), e richiamata anche nel nuovo Schema di capitolato d'appalto, in relazione alla quale, per ciascuna offerta non risultata anomala né anormalmente bassa, si è reso necessario espletare apposito sub procedimento istruttorio, con inevitabile dilazione dei tempi procedurali delle tre distinte gare.

A conferma della difficoltà di valorizzare la durata della proroga tecnica per tale tipologia di appalto, si aggiunge che il nuovo Schema di capitolato (DM 20 novembre 2018), esclude dal computo dell'importo stimato dell'appalto il valore della proroga prevista ai sensi dell'art. 106 comma 11 del codice, in quanto "*non è quantificabile a priori*".

Relativamente ai chiarimenti richiesti circa la rinegoziazione dei corrispettivi e delle prestazioni contrattuali, operata a partire dalla terza proroga, ossia a far data dallo maggio 2019, la Prefettura ha evidenziato quanto segue.

Il provvedimento nr. 18939 in data 29/1/2019, con il quale è stata disposta la proroga dei contratti in scadenza il 31 gennaio 2019, per la durata di tre mesi, precede il momento in cui questa Prefettura è venuta a conoscenza del parere nr. 0004420 del 18/01/2019, rilasciato da ANAC su richiesta del Ministero dell'Interno.

Infatti, solo in occasione della riunione fra il Capo di gabinetto del Ministro e i rappresentanti delle Prefetture di Torino, Milano, Genova, Venezia, Trento, Bolzano e Bologna, svoltasi presso il Viminale il successivo 4 febbraio e riferita ad aspetti amministrativo-contabili e contrattuali relativi alla gestione delle strutture di accoglienza, il parere anzidetto è stato fornito in copia ai convocati e ne sono stati illustrati i contenuti, evidenziando la possibilità, previa condivisione con i gestori dei centri, di ridurre lo standard prestazionale dei servizi ed i corrispettivi originariamente pattuiti, avendo cura di preservare la natura e l'equilibrio economico del contratto.

Pertanto, sino al 4 febbraio 2019<sup>4</sup>, la percorribilità amministrativa di una rinegoziazione *al ribasso* delle prestazioni contrattuali e dei corrispettivi, così come proposta nel sopra indicato parere, non era stata considerata da questa Prefettura, stante il tenore dell'art. 106 del Codice degli appalti che, in materia di modifiche contrattuali, disciplina un'unica ipotesi di riduzione delle prestazioni contrattuali, quella del quinto d'obbligo, applicabile ai contratti in questione, nelle ipotesi di incrementi ovvero di riduzioni del numero dei posti/ospiti presso le strutture convenzionate. Successivamente alla predetta riunione, sono stati avviati gli approfondimenti necessari in merito alla fattibilità, nel concreto, della rinegoziazione auspicata e alle modalità di condivisione di tale obiettivo con la platea dei gestori.

Sono state esaminate le specifiche situazioni contrattuali dei diversi affidatari, peraltro connotate da contenuti prestazionali differenziati in ragione delle migliorie e delle specifiche caratteristiche qualitative del progetto di offerta tecnica presentata in gara.

Sono state individuate le prestazioni che, avuto riguardo alla tipologia di struttura, potevano formare oggetto di rinegoziazione, pur nella consapevolezza che l'allineamento agli standard prestazionali ed economici del nuovo DM avrebbe prodotto inevitabili impatti sulla vita degli ospiti e sulla forza lavoro impiegata presso i centri di accoglienza.

Ci si riferisce, nello specifico:

- alla cessazione delle progettualità mirate alla "integrazione" dello straniero (vocazione del precedente sistema di accoglienza e del precedente bando di gara), quali ad esempio l'accompagnamento all'autonomia sociale, formativa, lavorativa e linguistica ovvero assistenza psicologica dei soggetti più fragili, con innegabile impatto sulla vita di comunità e dei singoli migranti;

---

<sup>4</sup> Nella medesima data del 4 febbraio 2019, sono stati adottati i decreti di indizione di 3 procedure di gara per i servizi di accoglienza presso strutture messe a disposizione da operatori del settore per nr. 2900 posti complessivi e nr. 2 procedure di gara per i medesimi servizi da svolgersi presso strutture demaniali per ulteriori complessivi 570 posti.

- alla riduzione del numero di operatori e del numero di ore di lavoro richieste a parità di posti disponibili ed ospiti accolti.

In ragione di ciò, il percorso amministrativo della rinegoziazione non poteva che essere condiviso con i gestori affidatari dei servizi di accoglienza, opportunamente partecipato agli ospiti per il tramite degli stessi direttori dei centri ed attuato in tempi congrui, ossia adeguati alla necessità della riorganizzazione gestionale dei servizi e del personale impiegato.

L'allineamento ai corrispettivi e agli standard prestazionali del DM 20 novembre 2018, ovvero la parziale rimodulazione degli stessi, hanno di fatto coinvolto 22 gestori, come si evince dal prospetto riepilogativo dei corrispettivi d'appalto riportante il raffronto fra i corrispettivi pro capite e pro die di aggiudicazione e quelli rinegoziati, al netto del *pocket money*.

Con riferimento invece alla circostanza della prosecuzione del servizio in appalto oltre la data del 30 giugno indicata nel provvedimento n. 74562 del 9 aprile 2019, viene chiarito quanto segue.

Per il periodo dal 1° luglio 2019 e sino al 30 settembre successivo, nelle more delle verifiche di cui all' art. 95, comma 10, del Codice degli appalti e dell'aggiudicazione delle nuove procedure di gara, la Prefettura ha disposto, per mezzo di singoli atti, la proroga dei contratti in scadenza il 30 giugno 2019 sino alla data del 30 settembre successivo, con i soli operatori sotto indicati:

- Farsi Prossimo Onlus scs
- Cooperativa lotta contro l'emarginazione c.s. onlus
- Fondazione progetto Arca
- Associazione CROCE ROSSA IT AL IANA- Roma
- Associazione cielo e terra
- RTI- Fuori luoghi scs- La Cordata scs
- CSD Diaconia Valdese
- RTI GEPSA s.a. - Associazione Culturale Acuarinto
- Fondazione Fratelli di San Francesco d'Assisi onlus
- Fondazione L' albero della vita Onlus
- Croce Rossa Italiana Comitato di Cinisello Balsamo
- Società Cooperativa sociale ELLEPIKAPP A onlus
- RTI con Liberi Tutti soc. coop. e Immobiliare S. Maurizio srl
- RTI- Coop. Oltre il Mare (mandatari a) e Associazione culturale Cometa (mandante)
- Cooperativa Angel service a r.l. onlus

Le defezioni con rinuncia a partecipare alle nuove procedure selettive da parte di alcuni operatori economici hanno, infatti, comportato l'inevitabile e progressiva riduzione dei 6 posti disponibili, imponendo alla Prefettura la gestione di una delicata fase di transizione fra il precedente sistema di accoglienza e quello disegnato dal nuovo DM 20/11/2018, caratterizzata dall'uscita dal mercato di una parte degli operatori attivi sul territorio metropolitano milanese e già affidatari dei servizi in parola.

In tale contesto si è reso necessario riallocare presso le strutture di accoglienza ancora disponibili da parte degli operatori affidatari suindicati tutti i migranti in uscita dalle strutture in via di

cessazione<sup>5</sup> (oltre che presso le strutture demaniali nei limiti delle capienze disponibili) e, al fine di assicurare senza soluzione di continuità agli aventi diritto le misure di cui al d.lgs. 142/2015, si è proceduto a prorogare la scadenza dei relativi contratti già precedentemente modificati in sede di "rinegoziazione".

L'operazione innanzi descritta della rinegoziazione, il cui buon esito non era certamente scontato, così come quella della successiva proroga e riallocazione dei migranti - che richiede un'attenta valutazione delle situazioni personali e del percorso avviato (scuola, formazione professionale, legami familiari e amicali) - sono risultate oltremodo impegnative per la Prefettura, gravando sulle pochissime unità assegnate agli uffici competenti.

### **Valutazioni**

Con riferimento alla prima criticità relativa al "corretto" calcolo del costo della ripetizione del servizio, si ribadisce quanto affermato nelle precedenti valutazioni.

Si prende atto di quanto illustrato con riferimento all'*iter* degli eventi che ha condotto alla prosecuzione in regime di proroga sino alla data del 30 settembre 2019 e all'applicazione della rinegoziazione solo in sede di terza proroga, constatando la presenza di documentazione a sostegno delle controdeduzioni della Prefettura.

Relativamente alla criticità che accomuna la seconda e la terza proroga (*id est*: la mancata previsione nella *lex specialis* di gara), si prende atto di quanto controdedotto dalla S.A. tenuto conto della particolare tipologia di appalto oggetto di trattazione.

### **3. Verifiche sulla idoneità soggettiva degli operatori economici aggiudicatari**

Con riferimento alla parte del mandato ispettivo relativa all'acquisizione di «puntuali elementi conoscitivi e documentali sulla idoneità soggettiva a contrarre dell'appaltatore aggiudicatario», la Guardia di Finanza ha messo in evidenza uno stralcio della relazione del RUP acquisita durante l'ispezione, relativa alle verifiche sui requisiti di ordine generale ed economico-finanziario dei soggetti aggiudicatari.

In base a tale relazione il RUP ha verificato i requisiti di partecipazione dei concorrenti attraverso la procedura AVCPASS, salvo che per la regolarità contributiva e previdenziale, accertata attraverso il sistema DURC on line.

Con riferimento alla verifica dei requisiti generali, il RUP ha dichiarato che sono state richieste informazioni sugli adempimenti ex Legge 68/99 in materia di assunzione di lavoratori disabili presso gli Uffici Provinciali del Lavoro o organismi equivalenti; tali richieste, tuttavia, sono rimaste per lo più prive di riscontro per molti degli Uffici interpellati. Segnatamente, solo CS&L Consorzio Sociale e la Commissione Sinodale per la Diaconia Valdese sono risultate in regola con la

---

<sup>5</sup> Nello specifico le cessazioni delle attività di accoglienza e la chiusura dei relativi centri hanno interessato i seguenti operatori:

- Integra scs e RTI Minerva – Consorzio Concordia, cessati entro il 30/4/2019;
- Il Melograno s.c.s., La Tua Isola c.s., ASSPI associazione, Fondazione Somaschi, A.I.B.C. c.s., Intrecci s.c.s., RTI CS&L – Consorzio Comunità Brianza s.c., cessati entro il 30/6/2019.

normativa di cui trattasi. Minerva s.r.l. non risulta aver presentato alcun prospetto informativo ai sensi della Legge 68/99. Immobiliare S. Maurizio s.r.l. e Concordia soc. coop., invece, non erano soggette agli obblighi occupazionali in esame.

A tale riguardo, l'art. 80, co. 5, lett. i), del dlgs. 50/2016 prevede l'esclusione dalla procedura di gara se l'operatore economico «non presenti la certificazione di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68, ovvero non autocertifichi la sussistenza del medesimo requisito». È noto tuttavia come la presentazione delle autocertificazioni, sia per quanto riguarda quella prevista dall'art. 80 comma 5 lett. i del d.lgs. 50/2016, sia per quanto riguarda le altre prodotte in sede di gara al fine di attestare la sussistenza dei requisiti generali, non esima la stazione appaltante dall'onere di dover verificare, in ogni caso, la veridicità delle dichiarazioni sostitutive rese dagli aggiudicatari.

Alla luce di ciò, pertanto, emergono dubbi sulla correttezza dell'operato in concreto di questa S.A. In via ulteriore, con riferimento alle certificazioni antimafia, appare dubbio il mancato rilascio dell'informazione antimafia liberatoria con particolare riguardo alla Fondazione Somaschi Onlus, alla Gepsasa Societe'Anonyme, alla Fondazione Fratelli di San Francesco D'Assisi Onlus e alla Cooperativa Lotta Contro L'Emarginazione Cooperativa Sociale.

Con riferimento, infine, all'attivata ripetizione di servizi analoghi, non risulta agli atti alcuna prova attestante l'avvenuta verifica, ad opera della Prefettura di Milano, della veridicità delle dichiarazioni rese dagli aggiudicatari in quella sede circa la permanenza di tutti i requisiti generali e speciali già posseduti per la sottoscrizione delle originarie convenzioni.

Si è chiesto, pertanto, alla Prefettura di controdedurre in merito a tutti i profili evidenziati.

### **Controdeduzioni**

La Prefettura di Milano ha affermato che, come già segnalato in occasione della visita ispettiva, il controllo per mezzo della c.d. certificazione di ottemperanza da parte degli Uffici provinciali del lavoro - Centri per l'impiego è risultato in molti casi poco efficace, soprattutto per la mancata risposta da parte degli enti interpellati.

Relativamente agli esiti richiamati da codesta Autorità e riferiti all'operatore Minerva srl, per il quale il certificato rilasciato dal competente Ufficio provinciale di Collocamento Mirato attesta che *"Non risulta dagli atti nessun prospetto informativo presentato dall'azienda in applicazione della legge 68/99"*, si chiarisce che la condizione di non assoggettabilità agli obblighi di cui trattasi risulta confermata dal certificato camerale già acquisito da questa Prefettura in data 17/3/2017, riportante il numero medio di dipendenti pari a 6.

Il caso sopra descritto è, peraltro, rappresentativo di un ulteriore elemento di complessità, proprio del procedimento di verifica in questione, riscontrato anche recentemente nel corso di altre procedure di gara, ascrivibile al contenuto ed ai presupposti di rilascio della stessa *"certificazione di ottemperanza"* da parte di alcuni enti. Infatti, non è di rara verifica l'acquisizione di certificati riportanti esclusivamente la dizione *"Non risulta dagli atti nessun prospetto informativo presentato dall'azienda in applicazione della legge 68/99"* con riferimento ad aziende con un numero di dipendenti inferiore a 15 e, pertanto, non tenute né all'assunzione di disabili né ai connessi obblighi informativi, rispettivamente prescritti dall'art. 3 e dall'art. 9, comma 6- bis (prospetto informativo),

della legge 68/1999. Inoltre, lo stesso accertamento presso la Camera di commercio potrebbe risultare privo di utilità e comunque non significativo e sufficiente per la finalità delle verifiche *de quo* ogni qual volta all'azienda sottoposta a verifica debbano applicarsi uno o più criteri previsti dall'art. 4 della L. 68/99, comportanti la non computabilità di talune categorie di lavoratori dipendenti ai fini della determinazione della quota di riserva.

In considerazione delle difficoltà sopra descritte, sarebbe auspicabile la messa a disposizione da parte delle stazioni appaltanti di uno strumento di controllo maggiormente semplificato oltre che più efficace, quale l'accesso ad un sistema accentrato di consultazione banca dati delle informazioni rilevanti in materia di assoggettabilità agli obblighi della Legge 68/99 e della loro osservanza relative agli operatori economici<sup>6</sup>.

Relativamente a quanto emerso in sede di ispezione circa il mancato rilascio dell'informazione antimafia liberatoria per alcuni operatori in gara, la Prefettura ha precisato che, da più accurata verifica effettuata presso l'Ufficio Antimafia, l'accertamento in questione risulta aver avuto esito favorevole con rilascio della liberatoria a favore di Fondazione Somaschi Fondazione Fratelli San Francesco d'Assisi, Gepsa s.a., Fondazione Fratelli San Francesco d'Assisi mentre per la Cooperativa Lotta contro l'emarginazione non si è giunti ancora al rilascio dell'informazione antimafia liberatoria. Riguardo all'affidamento della ripetizione dei servizi per il periodo 1/1/2018-31/10/2018, ai medesimi affidatari e senza soluzione di continuità rispetto all'originario contratto stipulato pochi mesi prima, si è provveduto ad acquisire nuovamente le certificazioni, nel frattempo scadute, sui requisiti generali per mezzo del sistema AVCPASS collegato all'originario CIG e sono stati utilizzati i documenti di regolarità contributiva acquisiti in sede di pagamento dei corrispettivi di appalto. Tuttavia, non sono stati rinvenuti nelle cartelle di archiviazione delle certificazioni i file relativi agli operatori Fuoriluoghi scs e Associazione Culturale Cometa.

In merito ai requisiti speciali, quali l'esperienza pregressa e la referenza bancaria richiesti ai fini della partecipazione, si è ritenuto sufficiente quanto già acquisito in atti, atteso che gli operatori risultavano già affidatari, noti per esperienza, capacità economica e regolarità nell'esecuzione dell'appalto in essere.

### **Valutazioni**

Si prende atto di quanto illustrato dalla Prefettura di Milano con riferimento all'operatore Minerva s.r.l., constatando la presenza di documentazione a sostegno delle controdeduzioni della Prefettura.

Si prende altresì atto di quanto prodotto dalla Prefettura di Milano relativamente alla certificazione antimafia della Fondazione Somaschi, della Fondazione Fratelli San Francesco d'Assisi e della società GEPSA s.a., residuando tuttavia dubbi circa l'istruttoria ancora in corso per la Cooperativa Lotta contro l'emarginazione coop. sociale (onlus).

---

<sup>6</sup> L' utilizzo sempre più diffuso in questi ultimi anni di portali internet da parte delle Amministrazioni provinciali o delle Regioni, accessibili previa registrazione e dedicati a tale tipo di verifica, ha permesso di accelerare i procedimenti di richiesta e rilascio della certificazione di ottemperanza, pur con i limiti anzidetti.

In merito al periodo della ripetizione di servizi analoghi (1.1.2018 – 31.10.2018), pur prendendosi atto di quanto allegato dalla S.A. circa l'acquisizione delle nuove certificazioni sui requisiti generali per mezzo del sistema AVCPASS e dell'impossibilità di rinvenimento dei files relativi agli operatori Fuoriluoghi s.c.s. e Associazione Culturale Cometa, non può sottacersi l'erroneo utilizzo dei documenti di regolarità contributiva acquisiti in sede di pagamento originario dei corrispettivi di appalto. Tali documenti, invero, hanno validità quadrimestrale (la maggior parte degli stessi infatti reca come data di scadenza della validità l'inizio del 2018), ragione per la quale non può ritenersi soddisfacente la presenza di documenti acquisiti all'inizio dell'affidamento ai fini della liquidazione delle fatture relative agli affidamenti successivi alla scadenza del contratto originario, tra cui appunto la ripetizione di servizi analoghi.

Parimenti, non può accogliersi quanto affermato dalla Prefettura con riferimento ai controlli sui requisiti speciali ex art. 83 del d.lgs. 50/2016 dal momento che, sebbene gli operatori risultassero già affidatari noti per esperienza, capacità economica e regolarità nell'esecuzione dell'appalto, il controllo sui requisiti speciali è un controllo che occorre ripetere negli affidamenti successivi a quello iniziale proprio al fine di appurare la permanenza di tutti i requisiti posseduti *ab initio* dai vari operatori economici.

#### **4. Verifiche prodromiche alla liquidazione delle fatture**

L'Ufficio Ispettivo ha constatato che il monitoraggio in fase esecutiva sulla regolarità delle prestazioni contrattuali viene condotto dal competente Ufficio Immigrazione della Prefettura e, in particolare, dal Direttore dell'Esecuzione del Contratto (D.E.C.).

I controlli della S.A. per verificare la regolare esecuzione delle convenzioni e la loro corrispondenza con il capitolato di gara sono incentrati sulle ispezioni condotte nelle strutture appositamente destinate all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

In un'ottica rendicontativa, la Prefettura di Milano si è dotata, a far data dal novembre 2015, di un gestionale informatico creato da personale interno che prevede il caricamento giornaliero dei dati di presenza da parte dei singoli gestori. Nelle strutture collettive con sistema di rilevazione presenze a mezzo di badge, in sede di accesso ispettivo, oltre alla verifica del data base, si procede ad accertare che i lettori siano localizzati in area presidiata da personale del gestore; nelle strutture collettive aventi in uso i fogli firma giornalieri o mensili individuali, invece, il gruppo ispettivo prende visione degli stessi, accertando le modalità di raccolta della firma. Nelle strutture di accoglienza diffusa, la verifica della presenza di tutti gli occupanti, in loro assenza, è accertata mediante il riscontro degli effetti personali di tutti gli ospiti.

Nella sua relazione, il D.E.C. ha dichiarato che le visite ispettive di monitoraggio sono state n. 90 nel 2017 e n. 116 nel 2018.

Nel 2017 la Prefettura ha provveduto al pagamento dei corrispettivi contrattuali attraverso la liquidazione delle fatture presentate in modalità elettronica ai sensi del D.M. 55/2013, in base alle effettive presenze e sulla base dell'importo *pro capite/pro die* offerto in sede di gara.

I pagamenti dei corrispettivi, al netto di eventuali penalità comminate ai sensi dell'art. 10 dell'Accordo Quadro, sono stati effettuati previa verifica della regolarità contributiva e

previdenziale attraverso l'acquisizione del DURC e dell'insussistenza di inadempimenti all'obbligo di versare le imposte sul reddito ai sensi dell'art. 48 bis del D.P.R. 602/73.

A partire da gennaio 2018, la Prefettura ha adottato la nuova modalità di rendicontazione introdotta dal decreto interministeriale del 18 ottobre 2017<sup>7</sup> in materia di obblighi di certificazione della spesa per la gestione dell'accoglienza.

In applicazione di tale D.M., ai fini della liquidazione dei corrispettivi contrattuali, la S.A. ha richiesto agli enti gestori di presentare a corredo delle fatture:

- la documentazione giustificativa prevista dal D.M. 18/10/2017;
- il rendiconto dei costi sostenuti, utilizzando un apposito modello elaborato dalla Prefettura;
- l'allegato B, denominato "Liquidazione", elaborato dal portale della Prefettura e sottoscritto dal legale rappresentante dell'ente gestore, comprovante la certificazione delle presenze giornaliera;
- l'allegato B, denominato "Firma", elaborato dal portale della Prefettura e sottoscritto dal legale rappresentante dell'ente gestore, comprovante la certificazione del contributo economico erogato agli ospiti.

Nella relazione del Dirigente Servizio Contabilità e Gestione Finanziaria, tuttavia, è stato rappresentato che *"la diversa modalità di controllo basata sui documenti forniti dagli operatori economici ha tuttavia fatto emergere in vari casi la non corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali richieste, con particolare riferimento alle ore del personale e dei professionisti da impiegare nell'appalto. Tali irregolarità hanno dato luogo all'applicazione delle penali mensili previste dai contratti che, per l'anno 2018, ammontano a complessivi euro 187.000,00"*.

A riguardo, quindi, si è chiesto alla Prefettura di Milano di specificare quali siano stati in concreto le modalità e/o gli sviluppi della non corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali richieste (l'effettiva applicazione delle penali, la decurtazione delle prestazioni non effettuate, le verifiche di conformità effettuate, l'eventuale contenzioso ecc.).

### **Controdeduzioni**

Con riferimento al punto 4 - verifiche prodromiche alla liquidazione delle fatture – in cui si chiede di specificare *quali siano stati in concreto le modalità e/o gli sviluppi della non corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali richieste (l'effettiva applicazione delle penali, la decurtazione delle prestazioni non effettuate, le verifiche di conformità effettuate, l'eventuale contenzioso, ecc.)*, la Prefettura di Milano ha precisato quanto segue.

Come già riportato nella relazione del 14 novembre 2019 del Servizio contabilità e gestione finanziaria della sede, i controlli prodromici alla liquidazione delle fatture fino al 31 dicembre 2017 venivano basati, prevalentemente, sul controllo delle presenze degli ospiti e sulle verifiche ispettive che venivano svolte direttamente presso le strutture di accoglienza, nonché sui controlli di rito concernenti la regolarità contributiva dei gestori e la verifica degli inadempimenti erariali di cui all'art. 48 bis del D.P.R. 602/73.

---

<sup>7</sup> Decreto del Ministro dell'Interno adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

In particolare, le visite ispettive sono state finalizzate a verificare gli standard quali-quantitativi delle prestazioni rese dagli operatori economici ed il pieno rispetto delle prescrizioni contrattuali in termini di servizi ai migranti ospiti dei vari centri di accoglienza.

Con riguardo, in concreto, alle modalità del controllo ispettivo, di cui sono depositati agli atti i relativi verbali, si rappresenta che durante i numerosi sopralluoghi effettuati sono state talvolta riscontrate irregolarità le cui più ricorrenti hanno riguardato scarse condizioni igieniche degli ambienti, carenze manutentive delle strutture, inadeguatezza degli arredi e, nei casi più gravi, l'insufficienza delle ore di lavoro effettivamente prestate dal personale impiegato nei servizi, rispetto a quelle previste dalla Tabella A) - dotazione minima del personale - riportata nelle convenzioni.

A fronte delle irregolarità riscontrate si è proceduto a diffidare formalmente il gestore a porvi rimedio nonché, nei casi più gravi ovvero di reiterazioni, è stato effettuato in tempi brevi un nuovo sopralluogo volto a verificare l'effettivo ripristino degli standard quali-quantitativi richiesti.

Come riportato nella relazione sopra richiamata, nell'anno 2017 sono state effettuate n. 90 visite ispettive e nell'anno 2018 sono stati svolti n. 116 sopralluoghi, a dimostrazione del grande sforzo fatto dalla Prefettura di Milano nell'adempimento in questione. Infatti, nonostante la cronica carenza di personale che si registra, per effettuare le numerose visite ispettive cui si è fatto cenno, sono state impiegate numerose risorse umane, spesso distraendole dalle attività ordinarie.

A decorrere dal 1° gennaio 2018, il controllo delle prestazioni rese dai Gestori del servizio di accoglienza si è fatto ulteriormente incisivo a seguito dell'emanazione del Decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze del 18/10/2017 che ha individuato nuovi obblighi per la certificazione delle modalità di utilizzo dei fondi relativi alla gestione dell'accoglienza da parte dei gestori dei servizi di accoglienza che prevedono la rendicontazione puntuale delle spese sostenute.

Il decreto interministeriale ha, infatti, introdotto l'obbligo di allegazione alla fattura mensile di una serie corposa di documentazione a fini rendicontativi ed il controllo conseguente ad opera degli uffici preposti. La verifica delle prestazioni contrattuali, dunque, è stata effettuata sia da un punto di vista documentale, volta a verificare le presenze fatturate nonché quanto risultante dalla corposa documentazione giustificativa trasmessa in allegato alla fattura mensile (contratti di lavoro, buste paga e timesheet del personale impiegato nell'appalto, prestazioni fatturate dai professionisti, presenza dell'elenco fornitori e delle fatture dei predetti, bonifici effettuati, liquidazione dei canoni di locazione, ecc...) sia da un punto di vista sostanziale, attraverso il riscontro in loco delle effettive presenze degli ospiti e di quanto attestato nella documentazione giustificativa trasmessa.

Qualora in sede di riscontro amministrativo - contabile della citata documentazione nonché in sede ispettiva sia emersa una irregolarità della prestazione contrattuale resa, a cui non si è posto rimedio a seguito di diffida, il D.e.c., Direttore dell'esecuzione del contratto, ha disposto l'avvio del procedimento per applicazione delle penali previste dall'art. 10 delle convenzioni in essere, invitando l'Ente Gestore a far pervenire eventuali controdeduzioni in merito ed avvertendolo che, in mancanza delle predette, si sarebbe proceduto alla liquidazione delle fatture stralciando l'importo della penale.

Si precisa, al riguardo, che l'applicazione delle penali, debitamente graduate dall'1% al 5% del corrispettivo mensile (netto iva) in virtù della gravità dell'inadempimento nonché nell'ipotesi di

recidiva, costituisce l'unica sanzione contrattualmente prevista in caso di irregolare esecuzione delle prestazioni e che l'applicazione della sanzione della decurtazione del corrispettivo in relazione alla quantità di prestazioni non rese avrebbe rappresentato una modifica unilaterale del contratto, che non avrebbe trovato né corrispondenza con gli atti di gara, né con il capitolato del 21 novembre 2008 che ne è alla base.

Infine, durante l'intera gestione dei servizi di cui trattasi, negli anni 2017-2019, non sono stati avviati dai gestori contenziosi giudiziari.

### **Valutazioni**

Si prende atto dei chiarimenti forniti in merito alle attività di controllo effettuate dalla Prefettura di Milano.

Alla luce delle considerazioni che precedono,

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 27 gennaio 2021

## **DELIBERA**

- il contrasto del metodo di computo adoperato dalla Prefettura di Milano per stabilire il valore dell'appalto con le disposizioni dell'art. 35, comma 4, del d.lgs. 50/2016;
- l'archiviazione del procedimento di vigilanza, per le criticità evidenziate con riferimento alla ripetizione di servizi analoghi, alle proroghe e alle verifiche prodromiche alla liquidazione delle fatture, tenuto conto delle controdeduzioni fornite dalla Prefettura di Milano;
- la non corretta applicazione di quanto previsto dall'art. 80 del d.lgs. 50/2016 per avere la Prefettura di Milano adoperato, nel successivo periodo di ripetizione di servizi analoghi (1.1.2018 – 31.10.2018), i documenti unici di regolarità contributiva (DURC) acquisiti all'inizio dell'affidamento ai fini della liquidazione delle relative fatture;
- la non corretta applicazione di quanto previsto dall'art. 83 del d.lgs. 50/2016 per non avere la Prefettura di Milano ripetuto il controllo sui requisiti speciali nel successivo periodo della ripetizione di servizi analoghi (1.1.2018 – 31.10.2018) al fine di appurare la permanenza di tutti i requisiti posseduti *ab initio* dai vari operatori economici;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera alla Prefettura di Milano;
- dà altresì mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera al Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 febbraio 2021

*Per il Segretario  
Maria Esposito*

*Rosetta Greco*

Atto firmato digitalmente