



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 199 del 1 marzo 2018

Fascicolo n. 3607/2017

Oggetto: Gestione dell'area attrezzata per la prima accoglienza denominata «Hotspot» di Taranto.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

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

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

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premessa

A seguito di un esposto dell'On. Giuseppe Brescia, acquisito al prot. Anac n. 83858 del 22.6.2017 l'Autorità, con nota prot. 98781 del 7.8.2017, ha avviato un'istruttoria al fine di verificare la regolarità delle procedure di affidamento poste in essere dal Comune di Taranto per l'affidamento dei servizi della gestione del Centro cd. Hotspot situato nel porto di Taranto.

Sono state acquisite le relazioni del Comune di Taranto (acquisite al prot. Anac n. 107228 del 14.9.2017, n. 115075 del 6.10.2017 e n. 116532 del 12.10.2017) ed in esito all'esame delle stesse è stata inviata la comunicazione delle risultanze istruttorie (CRI) al Comune ed alla Prefettura di Taranto (CRI prot. n. 139721 del 28.12.2017) ed alla Associazione Noi e Voi Onlus (CRI prot. n. 139731 del 28.12.2017).

Il Comune di Taranto ha formulato le proprie controdeduzioni con lettera del Segretario Generale prot. n. 1111/2018 acquisita al prot. Anac n. 1406 del 5.1.2018 ed inviando una relazione del Dirigente della Polizia Municipale prot. n. 1011/2018, che è stata trasmessa dal Segretario Generale del Comune di Taranto con nota prot. 12052/2018 ed acquisita al prot. Anac n. 6553 del 23.1.2018.

La Prefettura di Taranto ha formulato le proprie controdeduzioni con relazione prot. n. 4065/2018 acquisita al prot. Anac n. 8637 del 29.1.2018; mentre la Onlus Noi e Voi ha trasmesso le proprie controdeduzioni con nota del 29.1.2018 acquisita al prot. Anac n. 9141 del 30.1.2018.

Espletati gli incombeni previsti dal vigente Regolamento di vigilanza ed esaminata la documentazione in atti, è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

1. L'Hotspot di Taranto

Nell'ambito delle iniziative dell'Agenda Europea sulla Migrazione, adottata nel 2015 dalla Commissione Europea, sono state disposte delle misure temporanee nel settore della protezione internazionale in favore dell'Italia, tra le quali l'istituzione di specifiche aree di sbarco attrezzate, denominate «Hotspot» .

Gli Hotspot individuati dall'Italia nella propria cd. *roadmap* sono cinque, situati a Lampedusa, Trapani, Messina, Pozzallo e nel porto di Taranto, quest'ultimo attivo dal 1 marzo 2016.

All'interno degli Hotspot vengono effettuate le operazioni di soccorso nell'ambito delle prime 24/48 ore dallo sbarco dei migranti e viene effettuato uno screening sanitario, la pre identificazione, registrazione e fotosegnalamento, e si procede alla separazione del percorso dei richiedenti asilo (trasferiti nei centri di prima accoglienza) da quello dei migranti irregolari che non hanno diritto a rimanere nel territorio nazionale (Circolare del Ministero dell'interno n. 2257 del 30.10.2015).

In base alle procedure operative standard applicabili agli Hotspot italiani redatte dal Ministero dell'Interno, Dipartimento Libert  Civili e Immigrazione e Dipartimento di Pubblica Sicurezza, l'Hotspot rappresenta un metodo di lavoro in team, all'interno del quale le autorit  italiane ovvero il personale delle Forze di Polizia, il personale sanitario e le organizzazioni internazionali e non governative lavorano a stretto contatto ed in piena cooperazione con i team europei di supporto, composti da personale incaricato da Frontex, Europol, EASO al fine di assicurare una gestione procedimentalizzata delle attivit , standardizzata e pienamente efficiente.

La Prefettura ha chiarito che nel 2016 sono stati ospitati 15.039 immigrati; mentre nel periodo 10 gennaio-30 novembre 2017 ne sono stati ospitati complessivamente 8.812.

Mediamente un immigrato   presente all'interno del centro dai cinque ai sei giorni in relazione ai tempi di effettuazione delle procedure di competenza della Polizia e a quelli per l'attuazione del piano di riparto del Ministero dell'Interno di trasferimento ai Centri straordinari di accoglienza.

La Prefettura ha precisato, inoltre, che la fase dell'accoglienza dei migranti nei Centri di Accoglienza Straordinaria (C.A.S.) disciplinata dall'art. 11 del d.p.r. 142 del 18.8.2015,   diversa e successiva a quella che avviene negli Hotspot, in quanto i CAS sono delle strutture temporanee istituite dai Prefetti, successivamente alla ripartizione dei posti effettuata dal Ministero dell'Interno, per far fronte alla carenza di posti.

Pertanto, la Prefettura ha convenuto che, come evidenziato nella CRI, il richiamo all'art. 11 del d.p.r. 142/2015 contenuto nelle Convenzioni con il Comune fosse improprio, cos  come il riferimento all'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 163/2006 (come si dir  in seguito).

2. Le convenzioni tra la Prefettura UTG di Taranto ed il Comune

2.1. Prima Convenzione (26 febbraio 2016/26 agosto 2016) valore presunto   2.376.000,00.

La Prefettura ha chiarito che durante i lavori di realizzazione dell'Hotspot, affidati ad Invitalia S.p.A. dal Ministero dell'Interno, quest'ultimo, in data 5 febbraio 2016, con nota prot. 1030, aveva autorizzato la Prefettura a garantire i servizi urgenti all'interno del Centro attraverso

l'individuazione con procedure dirette e urgenti, di un soggetto gestore, nelle more dell'espletamento della gara.

Tale autorizzazione è stata superata da una successiva autorizzazione da parte del Ministero dell'Interno, che ha espresso il nulla osta alla stipula di un accordo diretto con il Comune di Taranto che si è dichiarato disponibile ad assumerne gli oneri, avente ad oggetto la gestione dei servizi di accoglienza a favore di migranti e richiedenti asilo presso le strutture del porto di Taranto, per le funzioni di hotspot (nota prot. 1749 del 26.2.2016).

Di conseguenza, la Prefettura di Taranto ha stipulato con il Comune di Taranto, in data 26 febbraio 2016, una convenzione avente ad oggetto la fornitura di una serie di servizi relativi al funzionamento ed alla gestione dell'Hotspot situato nel porto di Taranto, da erogarsi in occasione degli sbarchi (di seguito Prima Convenzione).

In base alla Prima Convenzione, la Prefettura si è impegnata ad erogare al Comune, per la fornitura di beni e servizi, un corrispettivo di «€ 33/giorno/ospite escluso Iva» in base alle registrazioni degli ospiti effettuate con le modalità di cui all'art. 1 comma 2 lett. a) della Convenzione, ovvero tramite la presentazione, da parte del Comune, di un report giornaliero, trasmesso via mail sia alla Prefettura che alla Questura. Come si vedrà in seguito, il compito di redigere tale report rientra tra i servizi che il Comune ha affidato all'Associazione Noi e Voi Onlus.

Come confermato dal Comune, la presenza massima stimata di ospiti nel Centro è di circa 400 migranti.

Pertanto, assumendo che nell'Hotspot siano presenti giornalmente 400 ospiti, il valore totale della prima convenzione può essere stimato in complessivi € 2.376.000,00.

I servizi oggetto della Convenzione, da erogarsi solo in occasione degli sbarchi (ad eccezione del servizio di manutenzione della struttura che va comunque erogato) sono i seguenti:

1) Servizio di assistenza generica alla persona consistente in:

- a) mediazione linguistico/culturale;
- b) informazione di massima sulla condizione dello straniero e sulla relativa normativa;
- c) distribuzione, conservazione e controllo dei pasti;
- d) sostegno socio-psicologico;
- e) servizio di lavanderia.

2) Servizio di gestione amministrativa consistente in:

- a) registrazione degli ospiti (dati anagrafici, nazionalità, entrata, data e motivo della dimissione, tempi di permanenza) comprensivo della produzione di un report giornaliero destinato alla Prefettura di Taranto ed alla Questura di Taranto;
- b) registrazione dei visitatori;
- c) tenuta del magazzino;
- d) controllo e verifica delle utenze telefoniche, elettriche, idriche, gas e combustibile per riscaldamento.

3) Servizio di assistenza sanitaria consistente in:

- a) prime misure di profilassi e sorveglianza sanitaria, visita preliminare degli ospiti, soccorso sanitario, tenuta della scheda sanitaria per ciascun ospite da espletarsi con apposito ambulatorio inserito all'interno della struttura con presidio medico e di personale sanitario;
- b) eventuali trasferimenti presso strutture ospedaliere;

c) forniture di medicinali e di presidi sanitari necessari per il primo soccorso e per l'assistenza sanitaria ordinaria.

4) Fornitura dei seguenti beni:

- a) pasti;
- b) effetti lettereci;
- c) prodotti per l'igiene personale;
- d) vestiario.

5) Servizio di pulizia e igiene ambientale e manutenzione ordinaria:

- a) pulizia di locali diurni e notturni, uffici ed aree comuni;
- b) disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e deblattizzazione delle superfici;
- c) raccolta e smaltimento rifiuti (compresi quelli speciali);
- d) raccolta di liquami provenienti dalla rete fognaria interna (spurgo fosse IMOF);
- e) manutenzione ordinaria.

Oltre a tali servizi, il Comune di Taranto si è impegnato a provvedere al trasferimento dei migranti dalla nave all'Hotspot e da questo verso i centri CARA (di Bari e di Crotone) e verso l'*hub* regionale di Bari.

Nella stessa Convenzione è stato stabilito, altresì, che il Comune di Taranto avrebbe assicurato il servizio di assistenza sanitaria di cui al punto 2 «avvalendosi delle strutture dell'Associazione Italiana della Croce Rossa di Taranto, in possesso delle richieste professionalità, provvedendo a regolamentare con appositi atti i reciproci rapporti per assicurare l'effettuazione delle prestazioni in parola».

Come si vedrà diffusamente in seguito, il Comune di Taranto ha svolto i vari servizi oggetto della Convenzione con la Prefettura in parte in proprio, in parte tramite affidamento di singoli servizi a soggetti terzi.

2.2 Seconda Convenzione (sottoscritta il 22 novembre 2016 con efficacia dal 27 agosto 2016 al 27 agosto 2017) per un valore presunto di € 4.818.000,00.

Alla scadenza della Prima Convenzione, in data 22 novembre 2016, il Comune di Taranto e la Prefettura hanno sottoscritto una Seconda Convenzione avente ad oggetto l'erogazione, dei servizi di accoglienza in favore dei migranti.

Con la Seconda Convenzione, che retroagisce dal 27 agosto 2016 con durata fino al 26 agosto 2017, il Comune si è obbligato ad assicurare sostanzialmente i medesimi servizi indicati nella Prima Convenzione, per lo stesso corrispettivo (**33 euro/giorno/ospite escluso Iva**) per una capienza presunta di circa 400 ospiti.

Assumendo che l'Hotspot ospiti giornalmente **400 persone**, il valore totale stimabile della seconda convenzione con la Prefettura ammonta dunque a **€ 4.818.000,00**.

Come si vedrà in seguito, il Comune di Taranto, per l'erogazione dei servizi oggetto della Seconda Convenzione, ha in parte operato con mezzi propri, in parte tramite la proroga dei servizi in precedenza affidati. Tutti gli affidamenti sono comunque scaduti il 31 agosto 2017 «con prosecuzione in caso di continuità di gestione e comunque fino al raggiungimento della somma contrattuale».

2.3. Terza Convenzione (20 giugno 2017/20 giugno 2019 con opzione di rinnovo) . Valore presunto € 9.636.000,00.

Quando ancora la Seconda Convenzione non era scaduta, in data 20 giugno 2017 il Comune di Taranto e la Prefettura hanno sottoscritto una Terza Convenzione, per l'erogazione sostanzialmente dei medesimi servizi delle prime due Convenzioni per una durata di due anni «eventualmente rinnovabile a richiesta della Prefettura».

Il corrispettivo stabilito ammonta sempre a **33 euro/giorno/ospite**; stavolta viene precisato che si tratta di importi **inclusa Iva**.

Il valore stimabile della convenzione pertanto, assumendo che il centro ospiti 400 persone al giorno, ammonta a complessivi **€ 9.636.000,00**.

La Convenzione è dunque tutt'ora vigente ed andrà a scadere il 20 giugno 2019.

Le parti, nelle controdeduzioni, hanno chiarito che dal mese di agosto 2017 gli sbarchi si sono ridotti in modo notevolissimo e di conseguenza anche la ricezione di ospiti presso l'Hotspot si è ridotta.

Il Comune di Taranto, nelle controdeduzioni, ha rappresentato che ad oggi la gestione dell'Hotspot sta avvenendo «con la prosecuzione del rapporto con le Imprese affidatarie o per non aver ancora raggiunto il limite dell'importo contrattuale di cui all'affidamento o dal punto di vista tecnico per garantire la continuità del servizio nelle more delle nuove procedure di gara».

Ne consegue che i servizi necessari per la gestione dell'Hotspot continuano ad essere erogati in virtù di proroghe contrattuali.

Relativamente ai calcoli degli importi delle Convenzioni effettuati nella CRI, le parti hanno precisato che si tratta del valore massimo calcolato sulla massima capienza della struttura, e che il corrispettivo erogato dalla Prefettura al Comune e da questo ai gestori, varia a seconda delle effettive presenze rilevate degli immigrati, mentre durante i periodi di assenza degli ospiti, nulla è dovuto.

Nel prendere atto di quanto sopra, osserva in ogni caso che, in analogia con quanto avviene per il calcolo del valore stimato dei contratti pubblici, al fine del calcolo del valore delle Convenzioni si è fatto riferimento all'importo totale pagabile al netto dell'Iva (art. 35 d.lgs. 50/2016).

Nelle controdeduzioni la Prefettura ha dichiarato di aver corrisposto al Comune di Taranto la somma di € 2.304.060,00 per il periodo dal 1 marzo 2016 al 31.12.2016. Dal 1 gennaio 2017 al 30 novembre 2017 ha corrisposto una somma pari a € 1.650.429,00.

3. Gli affidamenti da parte del Comune dei servizi oggetto delle Convenzioni con la Prefettura.

A seguito della sottoscrizione della Prima Convenzione con la Prefettura, il Comune di Taranto, con delibera di Giunta Comunale n. 54 del 17.3.2016 ha deciso di indire, per la gestione del Centro, apposite e distinte procedure di gara ai sensi del d.lgs. 163/2006, affidando il coordinamento delle attività di gestione del centro e l'espletamento delle procedure di approvvigionamento alla Direzione Polizia Locale, individuata, altresì, quale centro di costo.

Come già evidenziato, la Seconda e la Terza Convenzione hanno ad oggetto gli stessi servizi della Prima Convenzione, pertanto si passano di seguito in rassegna i diversi servizi evidenziando-sulla base della documentazione in atti- le modalità di affidamento che si sono succedute nel tempo, dal febbraio 2016 al 31 agosto 2017.

3.1. Servizi di assistenza generica alla persona (punto 1 delle Convenzioni) e gestione amministrativa (punto 2 lettere a e b delle Convenzioni).

Il Comune di Taranto, in sede di adozione della delibera di G.C. n. 54 del 17.3.2016, ha stabilito di affidare in forma diretta all'associazione di volontariato «Noi e Voi Onlus» di Taranto i servizi di assistenza alla persona e gestione amministrativa di cui ai punti n. 1 e n. 2, lettere a e b della Prima Convenzione con la Prefettura.

Nella bozza di convenzione allegata alla delibera si legge che l'affidamento diretto all'associazione di volontariato è giustificato dall'assenza all'interno del Comune di idonee figure professionali, nonché dalla sussistenza di motivi di urgenza ex art. 57 comma 2, lett. c) del d.lgs. 163/2006, dato che il centro era già attivo e funzionante dal 28 febbraio. Vengono altresì richiamati gli art. 20 e 125, comma 10 del d.lgs. 163/2006.

Con la Convenzione il Comune di Taranto si è impegnato a riconoscere all'associazione Noi e Voi la somma di € 900 al giorno per una capienza massima del centro di 400 persone; da cui deriva un costo giornaliero di € 30 per ogni operatore effettivamente utilizzato. Nella bozza di convenzione allegata alla delibera si legge, inoltre, che la convenzione avrà scadenza fino all'individuazione dell'associazione di volontariato in esito alla gara che verrà espletata nel rispetto del codice dei contratti.

Come chiarito dal Comune, la Convenzione affidata in forma diretta all'Associazione Noi e Voi ha avuto una durata di 4 mesi, dal 17 marzo 2016 al 1 luglio 2016. Pertanto, il valore della Convenzione tra il Comune di Taranto e l'Associazione Noi e Voi Onlus, stipulata immediatamente dopo l'apertura dell'Hotspot, può stimarsi in complessivi € 108.000,00.

Nel frattempo, con Determina n. 138 del 4 aprile 2016, la Direzione Polizia Municipale del Comune di Taranto ha deciso di affidare i servizi di assistenza alla persona e gestione amministrativa «in base al d.lgs. 163/2006 ad una organizzazione di volontariato regolarmente iscritta all'Albo Regionale... ..trattandosi di servizi di assistenza alla persona non presenti sul MePA si espletterà procedura negoziata ex art. 57 comma 6 del d.lgs. 163/2006».

L'avviso per raccogliere manifestazioni di interesse (GIG 6647890CD) è stato pubblicato il 5 aprile 2016. Dall'avviso e dal Capitolato si evince che la durata dell'affidamento era di 4 mesi per un importo complessivo di € 108.000,00 (900 € al giorno, calcolato su 30 € al giorno per 30 operatori al giorno).

Il corrispettivo è calcolato su un rimborso spese giornaliero massimo di € 900 al giorno (Iva esente) che sarà effettuato mensilmente previa rendicontazione delle spese sostenute. Hanno manifestato il loro interesse a partecipare n. 3 operatori economici, di cui solo uno (l'Associazione Noi e Voi Onlus) è stata ammessa a partecipare alla procedura negoziata, in quanto ritenuta l'unica in possesso dei requisiti previsti dall'avviso. All'esito della procedura negoziata, l'appalto è stato aggiudicato all'Associazione Noi e Voi Onlus che aveva offerto un ribasso dello 0% (determina di aggiudicazione n. 564 del 31.8.2016).

All'esito della procedura negoziata, il 1 luglio 2017 il Comune di Taranto e l'Associazione Noi e Voi Onlus hanno sottoscritto una seconda Convenzione per una durata di 4 mesi (quindi fino al 1.11.2016) per un importo di € 108.000,00.

In base alla D.D. n. 849 del 5.12.2016, ed in base a quanto chiarito dal Comune, all'Associazione Noi e Voi, per l'attività espletata da marzo 2016 fino al 21 agosto 2016 è stata liquidata la somma complessiva di € 108.000,00.

In base alla D.D. n. 187 del 13.3.2017, per l'attività espletata dalla Associazione Noi e Voi dal 26 agosto 2016 al 31 dicembre 2016, il Comune di Taranto ha corrisposto un importo complessivo di € 42.000,00.

Tale attività è stata certificata in base a report mensili sottoscritti dal Dirigente della Polizia Locale del Comune di Taranto.

Dalla Determina della Polizia Locale n. 68 del 1 febbraio 2017 si evince che a tale data il servizio era ancora gestito dalla Associazione Noi e Voi Onlus, tanto è che è stato prorogato per tre mesi per un importo complessivo di € 60.000,00.

Successivamente, con Determina della Polizia Municipale n. 289 del 28 aprile 2017, l'affidamento dei servizi alla Noi e Voi Onlus è stato prorogato fino al 31 agosto 2017, per un importo complessivo di € 160.000,00 (esente Iva).

Nelle controdeduzioni il Comune di Taranto ha confermato quanto ipotizzato nella CRI, ovvero che gli ulteriori affidamenti all'Associazione Noi e Voi Onlus, alla scadenza di quello avvenuto in esito alla procedura negoziata di aprile 2016, ovvero la Convenzione di durata 1.7.2016/1.11.2016, sono avvenuti in regime di proroga.

Il Comune ha infatti dichiarato che dal 31 agosto 2017 è proseguito il rapporto con la Onlus Noi e Voi, che dura a tutt'oggi, a seguito della Convenzione con la Prefettura di giugno 2017 e tenuto conto del ridottissimo numero di migranti ospitati per il decrescere degli sbarchi, della disponibilità manifestata e del carattere di volontariato dell'Associazione Noi e Voi, stante altresì la disponibilità di fondi precedentemente assunti.

Il Comune di Taranto ha chiarito infine che l'importo complessivo effettivamente erogato all'Associazione Noi e Voi, da marzo 2016 ad Agosto 2017 (18 mesi) ammonta a 310 mila Euro.

3.2 Tenuta magazzino e verifica utenze (punto 2 lettere c e d delle Convenzioni con la Prefettura)

Come confermato dal Comune nelle controdeduzioni, la tenuta del magazzino ed il controllo e verifica delle utenze è stato svolto con personale della Direzione Polizia Locale del Comune di Taranto (delibera GC. N. 54 17.3.2016, determina dirigenziale n. 138 del 4.4.2016).

3.3 Servizi di assistenza sanitaria (punto 3 delle Convenzioni con la Prefettura)

Il Comune di Taranto, in base alla delibera di GC n. 54/2016, ha deciso di affidare i servizi di assistenza sanitaria alla Croce Rossa Italiana, come peraltro già stabilito nelle Convenzioni con la Prefettura.

In corso di istruttoria sono stati chiesti chiarimenti al Comune, che ha dichiarato di essersi «rifatto a quella stipulata dalla Prefettura di Taranto con l'ente». Nella D.D. n. 138 del 4.4.2016 l'importo dell'affidamento viene quantificato in € 40 per 120 giorni, per un totale di € 4.800,00.

Il Comune nelle controdeduzioni ha chiarito che inizialmente il servizio è stato gestito dalla Croce Rossa Italiana, giusta convenzione stipulata con tale ente da parte della Prefettura. Successivamente vi è stato un Atto di modifica della convenzione, stipulato tra Prefettura e Comune, con il quale è stato interrotto il rapporto con la Croce Rossa.

Il servizio di assistenza sanitaria è stato successivamente garantito con l'ausilio di medici provvisti di abilitazione ed iscritti nei Registri/Albi dell'ASL, chiedendo disponibilità alla Dirigenza dell'ASL di Taranto, la quale ne ha dato riscontro fornendo l'elenco di medici che avrebbero potuto effettuare le attività richieste, in turnazione e con un impiego medio mensile di 16 ore.

3.4 Fornitura di pasti (punto 4 lett. a delle Convenzioni con la Prefettura)

Nella delibera di GC n. 54/2016 è stato stabilito che la fornitura di pasti avrebbe dovuto essere affidata con procedura di gara. Nella determina dirigenziale n. 138 del 4.4.2016 è stato ribadito che la fornitura verrà affidata in base a procedure di gara, trattandosi di importo sopra soglia. Infatti, l'importo della fornitura per 120 giorni (9,50 a pasto per 400 ospiti x 120 giorni) è stato calcolato in € 456.000,00 oltre Iva.

Tramite la Banca Dati è stato individuato il CIG 6646865E81, mediante il quale è stato possibile verificare che il Comune di Taranto, ad aprile 2016, ha effettuato una procedura ristretta per un importo di € 456.000,00,00 oltre Iva, alla quale sono state invitate 13 ditte. Il Comune di Taranto ha chiarito che l'appalto è stato affidato a Ladisa S.p.A. con sede a Bari. Nella determina dirigenziale n. 637 del 26 settembre 2016 viene ribadita la necessità delle procedure di gara a carattere comunitario, e l'importo viene quantificato in € 816.000,00 oltre Iva per 240 giorni (8 mesi).

Vi è inoltre la determina dirigenziale n. 423 del 22.6.2017, con la quale il servizio di fornitura dei pasti viene "integrato" di 120.000,00 euro.

Il Comune di Taranto nelle controdeduzioni ha evidenziato che il contratto con Ladisa ha avuto decorrenza da giugno 2016 fino al giugno 2017 e successivamente è stata disposta la prosecuzione dell'appalto, confermando quanto già rilevato nella CRI.

3.5 Fornitura effetti lettereci monouso (punto 4 lett. b delle Convenzioni con la Prefettura)

La delibera di GC n. 54/2016 ha statuito che le forniture delle lenzuola monouso avrebbero dovuto essere affidate con gara ai sensi del d.lgs. 163/2006.

La determinazione dirigenziale n. 138 del 4.4.2016 ha quantificato l'importo per 40 giornate in 64.000,00 euro, per cui trattandosi di importo sotto soglia ha stabilito che le procedure di acquisto venissero effettuate tramite MePA. Il 6 aprile risulta acquisito un CIG di pari importo per la procedura negoziata (6646942E0C).

A settembre 2016 nella determina dirigenziale n. 637, l'importo dell'affidamento viene quantificato in € 112.000,00 per 80 giorni e viene stabilito che si «applicherà il principio di cui all'art. 30 e 216 comma 9 del Codice appalti, con pubblicazione di avviso per manifestazione di interesse e procedura negoziata con invito ad almeno cinque imprese prequalificate».

In base alla Relazione del Comune di Taranto del 12 ottobre 2017 ed alla documentazione allegata, è stata effettuata la procedura negoziata ai sensi dell'art. 36 comma 2 lett. b) del d.lgs. 50/2016 con invito a 5 ditte (CIG 699468115D). Con D.D. n. 255 del 11.4.2017 l'appalto è stato definitivamente aggiudicato all'impresa 3.M.C. S.p.A. di Capurso (BA) migliore offerente fino al 31 agosto 2017, con decorrenza dalla data di avvio della fornitura disposto dal RUP «con prosecuzione in caso di ulteriore assegnazione di gestione Hotspot al Comune di Taranto e comunque sino al raggiungimento della somma complessiva predeterminata a base di gara di €

112.000,00 oltre IVA, con possibilità di proroga alla scadenza nelle more della definizione di nuove gare d'appalto».

Nelle controdeduzioni il Comune di Taranto ha chiarito che anche per questo servizio è stata disposta una prosecuzione, dato che a giugno 2017, in relazione al notevole decremento degli ospiti, non era ancora stato esaurito l'importo a base di gara.

3.6 Fornitura di prodotti per l'igiene (Punto 4 lettera c) delle Convenzioni)

La delibera di GC n. 54/2016 ha statuito che le forniture di prodotti per l'igiene avrebbero dovuto essere affidate «con distinta gara ai sensi del d.lgs. 163/2006».

Nella determina dirigenziale n. 138 del 4 aprile 2016 l'importo della fornitura viene stimato in € 48.000,00 per 40 giornate e viene stabilito che l'acquisizione avverrà tramite MePA.

In data 7 aprile 2016 risulta acquisito per pari importo il CIG 6647105492.

Con la Determina della Polizia Locale n. 637 del 26 settembre 2016 è stato stabilito che per l'affidamento si «applicherà il principio di cui all'art. 30 e 216 comma 9 del Codice appalti, con pubblicazione di avviso per manifestazione di interesse e procedura negoziata con invito ad almeno cinque imprese prequalificate». L'importo della fornitura viene stimato in € 80.000,00 per 80 giorni.

In base alla relazione del Comune di Taranto del 12.10.2017 ed alla documentazione allegata, è stata espletata una procedura negoziata con invito a 5 ditte (CIG 69946908C8) aggiudicata con D.D. n. 256 del 11.4.2017 all'impresa 3.M.C. S.p.A. di Capurso (BA) migliore offerente, con scadenza 31 agosto 2017 «con prosecuzione in caso di continuità di gestione e comunque fino al raggiungimento della somma contrattuale». La durata dell'appalto è stata fissata fino al 31 agosto 2017 con decorrenza dalla data di avvio della fornitura disposto dal Rup e «con prosecuzione in caso di ulteriore assegnazione di gestione Hotspot al Comune di Taranto e comunque sino al raggiungimento della somma complessiva predeterminata a base di gara di € 80.000,00 oltre IVA, con possibilità di proroga alla scadenza nelle more della definizione di nuove gare d'appalto».

Nelle controdeduzioni il Comune di Taranto ha affermato di aver svolto le gare sia nel 2016 che nel 2017 e che anche per questo servizio è stata disposta una prosecuzione, dato che a giugno 2017, in relazione al notevole decremento degli ospiti, non era ancora stato esaurito l'importo a base di gara

3.7 Fornitura di vestiario (punto 4 lett. d delle Convenzioni)

La delibera di GC del 17 marzo 2016 ha previsto che la fornitura di vestiario avrebbe dovuto essere affidata con una gara distinta.

Con la determinazione dirigenziale n. 138 del 4 aprile 2016, la fornitura in questione è stata ulteriormente suddivisa in:

- ✓ forniture di scarpe + tuta: con un importo per 40 giorni stimato in € 320.000,00 da affidare tramite procedura aperta, per cui risulta acquisito il CIG 6646671E69;
- ✓ fornitura di intimo (calze, slip, tuta bimbo, reggiseni, canotte e pigiama da bambino) il cui importo per 40 giorni è stato stimato in € 56.000,00 da affidare tramite MePA; per cui risulta acquisito il CIG 6647151A86;
- ✓ fornitura abbigliamento (giubbotto, camicie donna, plaid) per 40 giorni per un importo di 224.000,00 da affidare tramite procedura aperta. Il Comune ha chiarito di non aver dato corso alla procedura in quanto era già disponibile in magazzino un congruo quantitativo di detto

materiale precedentemente approvvigionato e non consegnato in considerazione delle stagioni climatiche in corso.

Nella determina n. 367 del 26 settembre 2016 gli importi vengono ulteriormente individuati in:

- ✓ forniture di scarpe + tuta € 640.000,00 per 80 giorni;
- ✓ fornitura intimo 96.000,00 per 80 giorni, per cui risulta acquisito il CIG 6994697E8D a febbraio 2017, per cui è stata effettuata una procedura negoziata con l'ammissione di n. 3 offerte.

Nella relazione fornita dalla Polizia Locale del 12 ottobre 2017, si fa menzione esclusivamente a:

- a) fornitura di Kit intimo per € 96 mila, di cui al sopra menzionato CIG 6994697E8D, affidato alla «M.B.» a seguito di procedura negoziata ex art. 36 comma 2 lett. b) fino al 31 agosto 2017 «con prosecuzione in caso di continuità di gestione e comunque fino al raggiungimento della somma contrattuale».

Il Comune ha dichiarato nelle controdeduzioni che sono state invitate 4 ditte (anziché tre come risulta dalla banca dati dell'Anac) e che l'aggiudicazione definitiva è avvenuta in favore dell'impresa M.B. di Mastroberardino Anna di Taranto.

- b) fornitura «di scarpe tuta ciabatte prosecuzione appalto» (probabilmente si tratta di una proroga) viene indicato il CIG 6646671E69, che corrisponde alla procedure del valore di 320 mila euro indetta a maggio 2016.

In base alla relazione della Polizia Locale del 12 ottobre 2017 la gara è stata affidata alla «Casarano 1896» ma non viene indicato né l'importo né la durata.

Il Comune nelle controdeduzioni ha dichiarato che il suddetto materiale all'esaurimento di magazzino nonché altre tipologie di forniture di beni e servizi precedentemente non ricompresi e ritenuti necessari durante la gestione, sulla base delle direttive della Prefettura, sono stati acquistati sul MePA, con verifica della congruità dei prezzi rispetto alle offerte presenti ed alla disponibilità immediata di fornitura.

3.8 Servizi di pulizia e igiene ambientale (punto 5 delle Convenzioni lettere a e b)

Nella delibera di GC del 17.3.2016 e nella D.D. n. 138 del 4.4.2016, per i servizi di:

- a) pulizia di locali diurni e notturni, uffici ed aree comuni;
 - b) disinfezione, disinfestazione, derattizzazione e deblattizzazione delle superfici
- si è stabilito che verranno affidati ad un'unica ditta all'esito di procedure di gara, indicando un importo di € 200.000,00 per 120 giorni. Infatti è stato preso il CIG 6651986081 per la procedura effettuata ad aprile 2016.

Nella determina di settembre 2016 i servizi di pulizia vengono calcolati in € 600.000,00 per 40 giorni.

Nella determina del 1 febbraio 2017 l'affidamento è stato prorogato di 3 mesi alla Chemi Pul. Italia per un importo di 150.000,00.

Nella Relazione dell'ottobre 2017 viene riportato che il servizio è stato affidato alla Splendor Sud, all'esito di procedura negoziata con 5 partecipanti per un importo di € 200.000,00 fino al 31 agosto 2017 salvo prosecuzione. Il Comune ha allegato la nota prot. n. 75244 dell'11 maggio 2017 con la quale viene comunicata alla Splendor Sud l'aggiudicazione definitiva della procedura negoziata, per cui è stato acquisito il CIG 7015679176, avvenuta con D.D. 298 del 3.5.2017.

Nelle controdeduzioni il Comune di Taranto ha dichiarato di aver disposto procedure di gara sia per l'anno 2016 che per l'anno 2017, sulla base di quanto previsto dal Codice dei contratti e di

aver disposto, come previsto dalle stesse procedure di gara, la prosecuzione del servizio «in quanto lo stesso, già oggetto di appalto generale del Comune di Taranto in fase di definizione, sarà affidato in estensione all'Impresa aggiudicataria».

3.9 Raccolta e smaltimento dei rifiuti (compresi quelli speciali) e la raccolta di liquami provenienti dalla rete fognaria interna (spurgo fosse)- Punto 5 delle Convenzioni lettere c) e d).

Nella CRI era stato rilevato che nella Delibera di Giunta del 17 marzo 2016 e nella Determinazione Dirigenziale n. 138 del 4.4.2016 viene stabilito che gli stessi verranno effettuati tramite la società partecipata dal Comune AMIU Spa, quantificando il relativo importo in € 72.000,00 per 120 giorni.

Dai dati della BDNCP risultava, tuttavia, che per l'affidamento era stato utilizzato il sistema dinamico di acquisizione con n. 4 offerte ammesse (CIG 6647244746).

Nelle Controdeduzioni il Comune di Taranto ha chiarito che il servizio non è stato svolto dalla AMIU Spa in quanto non era disponibile il mezzo meccanico per l'esecuzione dello stesso.

Nella determinazione 637 del 26 settembre 2016 i servizi in questione vengono quantificati in € 144.000,00 per 240 giorni stabilendo che la relativa acquisizione dovrà avvenire mediante procedura negoziata previa manifestazione di interesse con invito a cinque ditte.

In base alla determinazione n. 68 del 1.2.2017 il servizio è stato affidato alla soc. Autosurgo De Santis, alla quale viene prorogato l'affidamento per tre mesi, per un importo di 60.000,00. Risulta infatti acquisito il CIG 699465296C per un affidamento diretto in economia avvenuto il 1.7.2017 alla Autosurgo De Santis.

In base alla Relazione del Comune di Taranto del 12.10.2017 ed all'allegata nota prot. n. 60058 dell'11.4.2017 di comunicazione dell'aggiudicazione definitiva, a seguito di procedura negoziata alla quale hanno partecipato 3 operatori, l'appalto è stato aggiudicato con D.D. n. 254 dell'11.4.2017 alla Autosurgo De Santis & CO di De Santis Ferdinando di Taranto, per un importo di € 144.000,00 ed una durata fino al 31 agosto 2017, salvo prosecuzione (CIG 699470010B).

Nelle controdeduzioni il Comune di Taranto ha dichiarato, senza fornire ulteriori informazioni, di aver disposto procedure di gara sia per l'anno 2016 che per l'anno 2017, sulla base di quanto previsto dal Codice dei contratti e di aver disposto, come previsto dalle procedure di gara, la prosecuzione del servizio.

3.10 Manutenzione ordinaria (punto 5 lett. e delle Convenzioni)

Nella Delibera di GC del 54 del 17 marzo 2016 e nella Determinazione Dirigenziale n. 138 del 4 aprile 2016 viene stabilito che la manutenzione ordinaria verrà effettuata tramite la Direzione Patrimonio dello stesso Comune.

Nelle controdeduzioni il Comune di Taranto ha dichiarato che tale attività non è stata svolta dalla suddetta Direzione per indisponibilità della stessa «in considerazione del ridotto numero di unità disponibili, di acquisizione servizio tramite verifica di presenza sul MEPA, con applicazione delle tariffe orarie contrattuali previste dai relativi C.C.N.L. ed applicazione di ribasso esclusivamente sulla parte componente tali tariffe e relativa a costi generali ed utile d'azienda».

Non è dunque chiaro come sia stata esternalizzata la manutenzione del Centro, per quali importi ed i nominativi degli affidatari.

3.11 Manutenzione degli impianti elettrici

Nella relazione del 12.10.2017 il Comune ha dichiarato di aver affidato la manutenzione degli impianti elettrici alla società SEAL tramite ordine MePA ex art. 36 comma 2 del d.lgs. 50/2016, di cui ha fornito copia (CIG ZA21F4CC42). Il valore complessivo dell'ordine, per la durata di un anno è di € 36.000,00 oltre Iva.

3.12 Servizio di trasporto dei migranti

Relativamente al trasporto dei migranti (dall'area di sbarco all'Hotspot e da questo verso gli altri centri di accoglienza) dal tenore della Delibera di GC del 17.3.2016 e della Determinazione Dirigenziale n. 138 del 4 aprile 2016 si evince come fosse intendimento del Comune utilizzare la stessa ditta che avrebbe utilizzato la Prefettura per lo svolgimento di un analogo servizio, selezionata a seguito di procedura espletata dalla stessa Prefettura. Nella documentazione in atti non sono state rinvenute ulteriori informazioni, né il Comune ha chiarito tale aspetto nelle controdeduzioni.

Osservazioni

4. Considerazioni di carattere generale sulla gestione del Centro Hotspot da parte del Comune di Taranto.

Nella CRI era stato rappresentato come dall'esame della documentazione acquisita agli atti fossero emersi, nella gestione delle procedure oggetto di istruttoria, alcuni profili di anomalia.

In particolare, il Comune di Taranto, per la gestione dell'Hotspot, ha ritenuto di suddividere i vari servizi oggetto delle Convenzioni con la Prefettura in tanti piccoli affidamenti limitati nel tempo, delegando lo svolgimento delle procedure al Comandante della Polizia Locale (delibere di G.C. n. 43/2016 e n. 54/2016).

Ciò ha comportato, in primis, un frazionamento dei vari appalti di servizi e forniture, che sono stati affidati ciascuno in base a procedure separate, per lo più negoziate, parametrize sugli importi risultanti dal frazionamento.

Si prenda ad esempio la fornitura di vestiario, che è stata suddivisa in tre forniture diverse (scarpe + tute/intimo/giubbotti) ciascuna aggiudicata con procedura separata.

In proposito, nelle motivazioni riportate nelle determine a contrarre della Polizia Locale, che si sono susseguite nel tempo, non emergono le ragioni oggettive per le quali i vari servizi oggetto dell'appalto non sono stati considerati in modo unitario, ai sensi dell'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016.

La gestione frammentaria delle procedure di affidamento ha creato difficoltà anche da un punto di vista gestionale, testimoniata dal fatto che lo stesso Comune non ha saputo fornire una relazione chiara e completa di tutte le procedure di affidamento poste in essere.

La Direzione Polizia Locale del Comune di Taranto, nelle controdeduzioni, ha evidenziato di aver disposto separate procedure di gara sulla base delle disposizioni dell'amministrazione comunale ed in considerazione della temporaneità degli affidamenti, assicurati esclusivamente nelle more degli adempimenti da parte della Prefettura per l'affidamento in gestione ad apposito organismo esterno della struttura dell'hotspot.

La Direzione Polizia Locale del Comune ha inoltre evidenziato il favor del legislatore per la suddivisione in lotti funzionali per l'affidamento di vari servizi, da ultimo in base all'art. 51 del d.lgs. 50/2016, che dovrebbe essere la regola, non l'eccezione, nell'affidamento degli appalti pubblici, al fine di favorire le piccole e medie imprese.

Si ritiene, pertanto, che le controdeduzioni presentate confermino i rilievi della CRI, poiché il Comune di Taranto, non avendo indetto una gara unica per l'affidamento della gestione dell'Hotspot, non ha nemmeno proceduto a suddividere la stessa in lotti funzionali, ma ha indetto tante singole procedure diverse per affidare i diversi servizi.

Si conferma quindi che il Comune di Taranto, in conformità ai principi di efficacia ed economicità enunciati dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016, avrebbe potuto più correttamente gestire l'Hotspot tramite una gara unica o, comunque, un limitato numero di procedure, suddivise in lotti (funzionali e prestazionali) aventi ad oggetto prestazioni omogenee, finalizzate alla sottoscrizione di un contratto o di un accordo quadro, per una durata pari a quella delle convenzioni con la Prefettura. Con le relative conseguenze in materia di calcolo del valore stimato dell'appalto, pubblicità e requisiti richiesti agli operatori economici.

Sotto altro profilo, si possono immaginare le difficoltà operative connesse al controllo sulla corretta esecuzione dei tanti appalti affidati con altrettante distinte procedure.

Si evidenzia in proposito, che in base alla D.D. n. 138 del 4.4.2016 il valore di tutti i servizi connessi alla gestione del centro ammontava ad € 1.574.640,00 («complessivo») ovvero € 1.832.884,8 («complessivo con o senza Iva»).

In base alla D.D. del 26.9.2016 n. 637, il valore di tutti i servizi connessi alla gestione del centro ammontava ad un importo complessivo di € 2.883.000,00 («complessivo») ovvero 3.360.260,00 («complessivo con o senza Iva»).

Si tratta quindi di importi ampiamente sopra soglia comunitaria (fissata per i servizi sociali in € 750 mila dall'art. 35 del d.lgs. 50/2016, ma se si considerano singolarmente le varie forniture di beni, la soglia è di 209 mila euro).

5. Proroghe contrattuali

Vi è poi l'ulteriore criticità rappresentata dalle proroghe di alcuni affidamenti, avvenuti ad esempio con la D.D. n. 68 del 1 febbraio 2017, tramite la quale sono stati prorogati alcuni servizi per un importo complessivo di € 360.000, che non reca un'adeguata e chiara motivazione in ordine alle ragioni giuridiche della proroga. Si parla di «prosecuzione della gestione alla scadenza nonché nuova Convenzione con la Prefettura» (anche se la Seconda Convenzione con la Prefettura sarebbe scaduta il 27 agosto 2017) e di dover garantire la prosecuzione di beni e servizi «allo stato non aventi disponibilità finanziaria, disponendo la prosecuzione dei servizi per tre mesi dato atto delle seguenti prerogative: aggiudicazione di gare al miglior offerente, know how delle attività gestite, verifica positiva dell'espletamento delle attività da parte degli organi della Prefettura, del Direttore Hotspot e dei Funzionari di Polizia Locale Delegati, disponibilità alla prosecuzione alle medesime condizioni tecniche ed economiche».

Nella D.D. n. 423 del 22.6.2017 analoghe motivazioni sono riportate per «rimodulare gli impegni precedentemente assunti con le seguenti integrazioni»:

- Fornitura di pasti caldi a Ladisa per € 120.000,00;
- Fornitura di scarpe, tute e ciabatte all'impresa Cascarano per € 48.800,00.

Poiché la determina non è motivata in diritto, non si comprende se si tratti di una proroga o di un affidamento di forniture complementari.

Il Comune di Taranto, nelle controdeduzioni, ha evidenziato che le proroghe contrattuali successive al Giugno 2017 sono dovute alla necessità di individuare quale fosse il numero verosimile di ospiti in base al quale formulare un'offerta congrua, attesa la notevole riduzione degli sbarchi, d'intesa con la Prefettura.

Dal canto suo la Prefettura nelle controdeduzioni ha rappresentato che la Convenzione sottoscritta con il Comune a Giugno del 2017 fa espressamente carico al Comune di affidare i vari servizi mediante procedura di gara ad evidenza pubblica per settori di attività, individuati secondo lo schema di Capitolato generale approvato dal Ministero dell'Interno con decreto del 7.3.2017 che, pur non essendo specificatamente previsto per gli Hotspot, rappresenta il riferimento più avanzato sotto il profilo normativo e sostanziale. La Prefettura ha inoltre evidenziato di aver invitato sin dal luglio 2017 il Comune ad accelerare al massimo le procedure di affidamento sulla base del nuovo capitolato ed a comunicare alla Prefettura le iniziative poste in essere. A seguito della ricezione della CRI, la Prefettura ha reiterato la richiesta al Comune di Taranto, il quale, nelle controdeduzioni alla CRI, avrebbe segnalato per la prima volta la difficoltà a dare corso a procedure di affidamento previste in Convenzione, per la scarsa presenza di ospiti, chiedendo un indirizzo da parte della Prefettura di Taranto, che ha informato il Ministero dell'Interno per ogni valutazione.

Sull'illegittimità delle proroghe degli affidamenti di appalti di servizi e forniture, a meno che non si tratti di proroghe cd. tecniche, ci si riporta al Comunicato del Presidente dell'Autorità dell'11.5.2016 e, nella vigenza del d.lgs. 50/2016, al disposto dell'art. 106 comma 11 dello stesso decreto, che disciplina l'unica forma di proroga di appalti ammissibile, ovvero l'opzione di proroga tecnica limitata al tempo strettamente necessario allo svolgimento delle procedure di gara, che deve essere espressamente prevista nel bando e deve essere computata ai fini del calcolo del valore stimato dell'appalto (art. 35 comma 4 del d.lgs. 50/2016).

6. Verifiche di conformità in corso di esecuzione

Nella CRI è stato chiesto al Comune ed alla Prefettura di chiarire e documentare le modalità con le quali viene effettuata la verifica di conformità ai sensi dell'art. 102 del d.lgs. 50/2016, il cui esito positivo costituisce il presupposto per l'emissione dei certificati di pagamento da parte del Rup (cfr. art. 120 del d.lgs. 163/2006 ed in seguito al correttivo cfr. art. 113 bis dello stesso d.lgs. 50/2016). Sono stati inoltre chiesti chiarimenti sul Direttore dell'esecuzione e sul ruolo del Direttore del Centro, che in base alle Convenzioni è il referente del Comune con la Prefettura.

Il Comune ha dichiarato che la verifica di conformità delle forniture e servizi affidati avviene sulla base di relative bolle di consegna vidimate per ricezione da parte del Direttore dell'Hotspot o dal funzionario delegato, attestante l'avvenuta ricezione del materiale consegnato e riportato nei documenti di trasporto in conformità a quanto previsto dai contratti.

La Prefettura ha chiarito che la Commissione europea, EASO e Frontex effettuano una costante attività ispettiva attraverso sopralluoghi mirati a verificare il funzionamento del sistema sotto i diversi profili di polizia, sanitari, legali ed in generale delle misure di prima assistenza in favore delle persone ospitate. Negli ultimi sei mesi sono stati effettuati tre accessi presso l'Hotspot e in

tali occasioni i funzionari europei sono stati accompagnati da personale della Prefettura ed hanno avuto dirette interlocuzioni con il Direttore del Centro, il personale operante e gli ospiti. In tali occasioni non sarebbero state evidenziate criticità di rilievo, che richiedessero 'intervento della Prefettura.

Inoltre, è stata svolta un'attività di monitoraggio condotta dal Ministero dell'Interno-Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, alla quale ha partecipato anche la Prefettura e le organizzazioni internazionali UNHCR e OI.

All'esito del monitoraggio è stato redatto un rapporto ispettivo di sintesi con il quale è stato chiesto al Comune di Taranto di assumere iniziative per il superamento delle carenze emerse sul piano strutturale (impianto di condizionamento e riscaldamento all'interno delle tende adibite ad alloggi) e sul piano gestionale (erogazione di beni e servizi agli ospiti). In tale occasione il gruppo di monitoraggio ha anche evidenziato la necessità di integrare la Convenzione con l'erogazione del pocket money e della scheda telefonica in favore degli ospiti.

Il Comune di Taranto a gennaio 2018 ha fornito riscontro ai rilievi mossi, riferendo che l'impianto di condizionamento e riscaldamento è stato collaudato e posto in funzione dal 14 dicembre 2017 e controdeducendo sugli aspetti gestionali. Il Comune si è detto anche disponibile all'integrazione della convenzione per il pocket money e per la scheda telefonica (la relativa documentazione è stata prodotta dalla Prefettura).

7. Le certificazioni di regolare esecuzione e i pagamenti

Il Direttore del Centro, referente del Comune con la Prefettura, nominato dalla Giunta Comunale è il Dirigente della Direzione Polizia Locale.

La Prefettura ha chiarito che il Direttore del Centro provvede, periodicamente, ai fini della conformità dei servizi resi in base alle pattuizioni concordate, all'invio alla Prefettura di una relazione sulle attività svolte corredata da una «tabella quantificazione spettanze» che contiene:

- la data di ingresso degli ospiti (arrivo da Ventimiglia o sbarco);
- la quantificazione complessiva degli ospiti in ingresso in hotspot;
- i trasferiti;
- gli espulsi;
- gli autorizzati all'uscita e non rientrati;
- gli allontanati senza autorizzazione;
- i ricoverati;
- i giorni complessivi di permanenza degli ospiti contabilizzati;
- il totale del rimborso richiesto.

Il Direttore redige inoltre un tabulato nel quale sono indicati i singoli nominativi con annotazione della data di check in e di check out.

Sulla base di tale rendicontazione periodica, il dirigente dell'Area Immigrazione della Prefettura appone una attestazione di regolare esecuzione delle prestazioni prima di procedere alla liquidazione del corrispettivo spettante.

8. Controlli sulle presenze degli ospiti

Nella CRI era stato chiesto alle parti di chiarire le misure poste in essere per la verifica della veridicità delle attestazioni sulle presenze degli ospiti, che costituisce il requisito essenziale sul

quale sono modulati i pagamenti della Prefettura al Comune. Infatti, in base alle Convenzioni, la Prefettura eroga al Comune un corrispettivo di 33 Euro al giorno, basato sul numero esatto degli ospiti presenti giornalmente nella struttura. La registrazione degli ospiti e la redazione del report giornaliero rientra tra i servizi affidati dal Comune all'Associazione Noi e Voi, mentre l'invio via mail del report giornaliero alla Prefettura ed alla Questura spetta al Comune.

Nelle controdeduzioni il Comune ha chiarito che la verifica della veridicità dei report di presenza giornaliera degli ospiti redatti dalla Onlus Noi e Voi, trasmessa giornalmente alla Prefettura per l'erogazione del corrispettivo, viene effettuata sia a campione tramite i funzionari della Polizia Locale e della Polizia di Stato sulla presenza nel campo, sia periodicamente affiancando un funzionario della Polizia Locale agli operatori della Onlus rilevanti la presenza all'ingresso della sala mensa.

Il report giornaliero avviene, da parte della Onlus, riportando il numero del cartellino di ciascun ospite che entra in sala mensa, e, da alcuni mesi, in modalità elettronica tramite lettore del codice a barre del cartellino. Inoltre, la verifica sul numero degli ospiti effettivi del centro avviene anche tramite personale dell'Esercito.

La Prefettura ha chiarito che un accurato controllo delle entrate e delle uscite dalla struttura viene svolto dalla Polizia di Stato, che ha un presidio fisso all'interno del Centro, in collaborazione con un contingente dedicato di militari dell'Esercito. Il Comune di Taranto provvede giornalmente alla trasmissione, via mail, alla Prefettura e alla Questura di un report delle presenze degli ospiti del Centro e ad inviare, ai fini del pagamento, periodici report dettagliati nominativi con l'indicazione del check in e del check out.

A riguardo si rappresenta che il metodo di rilevamento delle presenze al momento dell'ingresso della mensa non è attendibile, in quanto vi potrebbero essere ospiti che entrano nella struttura ma non usufruiscono del servizio mensa.

Inoltre, l'introduzione del sistema automatico di rilevamento delle presenze non esime il gestore dall'effettuare i dovuti controlli sull'identità dei soggetti che entrano ed escono dall'Hotspot (es. potrebbero verificarsi degli scambi di badge). Su tali aspetti ci si riposta alla delibera Anac n. 803 del 20.7.2016, emanata all'esito dell'istruttoria sulla gestione del CARA di Castelnuovo di Porto da parte della Prefettura di Roma.

9. L'affidamento dei servizi di gestione amministrativa ed assistenza generica alla persona all'Associazione Noi e Voi Onlus.

Per quanto riguarda l'affidamento all'Associazione Noi e Voi Onlus dei servizi di assistenza generica alla persona e gestione amministrativa si osserva quanto segue.

Come già evidenziato nella parte in fatto, il primo affidamento è avvenuto in forma diretta a seguito di decisione della Giunta Comunale, con delibera n. 54 del 16.3.2016, che recava in allegato lo schema di convenzione con l'Associazione.

Nella CRI è stato rappresentato il possibile contrasto con l'art. 42 comma 2 lett. e) del d.lgs. 267/200 (Tuel) che attribuisce al Consiglio Comunale la competenza in materia di «affidamento di attività o servizi mediante convenzione».

Nelle controdeduzioni, il Segretario generale del Comune di Taranto ha evidenziato che la gestione dell'Hotspot è stata considerata un atto di competenza residuale della Giunta Comunale ex art. 38 Tuel, trattandosi di atti di gestione in materia non di competenza comunale, che

andavano a recepire un accordo istituzionale con la Prefettura in relazione ad una situazione emergenziale.

Non si trattava quindi di materia rientrante nei casi tassativi di competenza del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 42 comma 2 lett. e) che attiene alla materia dei servizi pubblici ed esclusivamente l'organizzazione dei servizi stessi e degli atti espressione della funzione di governo, con esclusione di quelli gestionali, che sono attribuiti alle competenze della Giunta e dei responsabili dei servizi.

In ogni caso, il Consiglio Comunale, in occasione dell'approvazione dei documenti di bilancio e di programmazione, ha approvato gli stanziamenti e i programmi finanziari conseguenti alle Convenzioni con la Prefettura.

In base allo schema di Convenzione allegato alla delibera di Giunta, l'affidamento diretto è avvenuto per motivi di urgenza ex art. 57 comma 2 lett. c) del d.lgs. 163/2006, nelle more della gara per individuare il gestore del Centro, anche in considerazione dell'assenza, all'interno del Comune, di adeguate ed idonee figure professionali. In tale contesto, le ragioni di urgenza rappresentate dal Comune appaiono plausibili, posto che l'Hotspot era stato appena allestito e vi era la necessità di gestire gli sbarchi. Tuttavia, trattandosi di affidamento per un importo complessivo di 108 mila euro, e dunque superiore alla soglia dei 40 mila euro, in omaggio ai principi di trasparenza e pubblicità, l'affidamento avrebbe dovuto essere preceduto da un minimo di procedura comparativa al fine di verificare l'esistenza di altri operatori economici disponibili ad eseguire il servizio, ai sensi dell'art. 57 comma 6 del d.lgs. 163/2006.

Si osserva incidentalmente che l'applicazione del d.lgs. 163/2006 a tali servizi, di per se esclusi dall'ambito di applicazione dello stesso decreto (in quanto si tratta di servizi sociali di cui all'Allegato IIB del d.lgs. 163/2006), trae origine dai rinvii recettizi alle norme del Codice dei contratti effettuati sia nelle delibere di Giunta sia nello schema di Convenzione.

Per quanto riguarda la successiva procedura negoziata ex art. 57 comma 6 del d.lgs. 163/2006 indetta con avviso del 5 aprile 2016, si osserva, in primo luogo, che le ragioni di urgenza non sono state esplicitate nella relativa determina a contrarre (D.D. 138 del 4 aprile 2016).

Il Comune, nelle controdeduzioni, ha chiarito che la riserva di partecipazione alle associazioni di volontariato iscritte nel Registro Regionale, non contiene una limitazione territoriale, poiché non è specificato che si trattava del Registro della Regione Puglia.

Ha chiarito, altresì, di non aver proceduto all'invito di Cooperative Sociali in quanto, applicando le stesse i contratti collettivi di settore, nei loro confronti non era possibile procedere tramite rimborso spese.

Relativamente alla determinazione dell'importo di 30 euro/giorno/operatore a titolo di rimborso spese, l'art. 4 della Convenzione sottoscritta il 1.7.2017 parla di «rimborso quantificato sulla base delle spese vive sostenute, della disponibilità ed usura del materiale vario (telefoni apparecchiature, abbigliamento, carburante, utilizzo di mezzi propri per trasferimento migranti quando necessita ecc...) determinato in € 30,00 per ogni operatore effettivamente utilizzato giornalmente».

Nella Relazione del 12.10.2017 il Comune ha chiarito il dettaglio del costo di € 30 al giorno per operatore, stimato dall'Associazione Noi e Voi in sede di offerta e ritenuto non anomalo dalla Commissione giudicatrice, ovvero:

- € 0,07 per coordinamento tecnico amministrativo;

- € 6,60 per rimborso KM (spesa media);
- € 13,30 per spese varie (formazione materiali, ricariche telefoniche, cancelleria kit igiene, divise, lavanderia);
- € 0,03 per oneri di coperture assicurative;
- € 10 per pasti.

Il Comune, nelle controdeduzioni, ha chiarito che, come da verifica sugli elementi giustificativi dell'offerta della Onlus Noi e Voi, tali elementi sono stati determinati sulla base delle spese mensili/annuali sostenute dall'Associazione con rapporto alle 30 unità giornaliere da utilizzare presso l'Hotspot, da cui è risultato il rimborso fisso di € 30,00 giornaliero per operatore.

In relazione a quanto sopra si ritiene di poter confermare quanto rilevato nella CRI, ovvero che, trattandosi di importo già predeterminato e forfettario, la somma di 30 euro/giorno/operatore non possa essere qualificata come mero rimborso spese, anche perché in base alle tabelle di liquidazione del corrispettivo prodotte dal Comune, la presenza di ciascun operatore, accertata dal Comandante della Polizia Locale, è stata remunerata con tale somma di 30 euro al giorno, indipendentemente dalle spese vive effettivamente sostenute.

Il Comune, nelle controdeduzioni, ha chiarito che la quantificazione della spesa per ricariche telefoniche e kit igiene rientrano entrambe nei costi sostenuti dagli operatori della Onlus per approvvigionamento e per telefonate di servizio fatte con proprio telefono durante le attività, nonché per disponibilità dello stesso telefono ai migranti in caso di bisogno accertato.

10. Affidamento servizi sanitari alla Croce Rossa Italiana.

Come già evidenziato, nella risposta alla CRI il Comune ha chiarito che il servizio di assistenza sanitaria è stato gestito dapprima dalla Croce Rossa Italiana, mentre successivamente è stato gestito con l'ausilio di medici iscritti negli albi della ASL, senza tuttavia produrre la relativa documentazione o fornire maggiori dettagli, così come invece era stato richiesto nella CRI.

11. La gestione del Centro Hotspot successivamente al 31 agosto 2017

Come già evidenziato, il Comune di Taranto ha confermato di aver prorogato i precedenti affidamenti per la gestione del Centro successivamente al 31 agosto 2017.

A riguardo, si rileva all'improprio utilizzo delle proroghe negli affidamenti di appalti di servizi e forniture, in contrasto con l'art. 106 comma 11 del d.lgs. 163/2006 e con l'art. 35 comma 4 del d.lgs. 50/2016.

Per quanto riguarda invece la mancata indizione da parte del Comune di Taranto delle procedure di gara per i settori di attività individuati dallo schema di capitolato generale di cui al DM 7.3.2017, come previsto nella Terza Convenzione con la Prefettura, in base alle risultanze istruttorie, quest'ultima ha proceduto ad interloquire con il Comune di Taranto e il Ministero dell'Interno.

12. Le Convenzioni sottoscritte tra la Prefettura di Taranto ed il Comune di Taranto.

Nella CRI sono state formulate anche alcune osservazioni circa le Convenzioni che, nel tempo, si sono susseguite tra la Prefettura ed il Comune, sia per quanto riguarda i riferimenti normativi in esse contenuti, sia in ordine alla natura giuridica delle Convenzioni stipulate, in quanto non

risultava chiaro in base a quali riferimenti normativi la Prefettura avesse delegato al Comune la funzione di stazione appaltante.

Come già evidenziato, la Prefettura, nelle controdeduzioni, ha riconosciuto che i riferimenti contenuti nelle Convenzioni agli art. 11 del d.p.r. 142 del 18.8.2015 fossero ultronei, così come il riferimento all'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016 (utilizzo della procedura negoziata senza bando nel caso di estrema urgenza).

Per quanto riguarda la natura giuridica delle Convenzioni sottoscritte con il Comune di Taranto, la Prefettura ha chiarito che si tratterebbe di accordi di cooperazione tra pubbliche amministrazioni per lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune, disciplinati dall'art. 15 della legge 241/1990.

Infatti la Prefettura ha evidenziato che il Comune di Taranto, in quanto ente esponentiale della comunità tarantina, condivide l'interesse pubblico alla migliore gestione del fenomeno migratorio sul proprio territorio, e, in quanto ente pubblico, deve svolgere procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi e forniture.

Per la Prefettura il Comune, nell'accollarsi la gestione dell'Hotspot, non persegue un fine e un interesse privatistico, ma garantisce e rafforza la finalità pubblica dell'attività e la radica sul territorio, assicurando quel raccordo improntato al principio di leale collaborazione tra livelli di governo nella gestione del fenomeno migratorio, che costituisce un obiettivo primario della politica nazionale sulla materia.

In tale direzione vanno le intese istituzionali tra Stato, Regioni ed Enti locali, dalle quali discendono i sempre più numerosi ed auspicati accordi quadro e convenzioni tra Prefetture e Comuni, orientati a garantire la gestione diretta e partecipata dei servizi rivolti ai cittadini stranieri richiedenti asilo.

Per la Prefettura la circostanza che, nelle intenzioni di tutti, la convenzione abbia natura di accordo istituzionale e non contrattuale, è ulteriormente confermata dal fatto che a sottoscrivere per il Comune sia l'organo di vertice politico e non il dirigente competente e che la Prefettura abbia operato in esecuzione di un indirizzo ministeriale, mai revocato o modificato.

La Prefettura ha inoltre fatto presente che il coinvolgimento diretto del Comune sia tramite la Polizia locale che i Servizi Sociali fin dal momento dello sbarco in area portuale ha costituito in questi anni un indubbio valore aggiunto, contribuendo a superare senza tensioni e disagi né per gli ospiti né per la cittadinanza i momenti di maggiore criticità, in virtù di una collaborazione massima, generosa e senza riserve.

A riguardo si osserva quanto segue.

L'articolo 15 della legge n. 241/90 prevede che, anche al fuori delle ipotesi nelle quali è prevista l'indizione di una conferenza di servizi, le pubbliche amministrazioni possano concludere tra di loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

Sul tema degli accordi tra amministrazioni pubbliche ex art. 15 della legge 241/1990 l'Autorità ha fornito indicazioni nella delibera n. 507 del 31 maggio 2017, che a sua volta richiama la determinazione n. 7 del 21 ottobre 2010. Si tratta di pronunce relative ad una fattispecie affine ma non identica a quella oggetto di istruttoria, in quanto riguardano la possibilità, da parte di una p.a., di concludere accordi con altra p.a. per fornire servizi rivolti alla collettività, sottratti alla disciplina del codice dei contratti (art. 34 d.lgs. 163/2006 e art. 5 comma 6 d.lgs. 50/2016).

Nel caso delle Convenzioni tra il Comune e la Prefettura, invece, il Comune di Taranto non fornisce direttamente il servizio di gestione del Centro, ma svolge la funzione di stazione appaltante, affidando a sua volta i servizi agli operatori economici. Con le Convenzioni quindi la Prefettura ha operato una sorta di delega di funzioni di stazione appaltante al Comune di Taranto.

Nelle delibere dell'Autorità sopra richiamate in tema di accordi ex art. 15 della legge 241/1990, è stato osservato che la norma prefigura un modello convenzionale attraverso il quale le pubbliche amministrazioni coordinano l'esercizio di funzioni proprie in vista del conseguimento di un risultato comune in modo complementare e sinergico, ossia in forma di reciproca collaborazione, in maniera gratuita e nell'obiettivo comune di fornire servizi indistintamente a favore della collettività.

L'Autorità ha quindi precisato i limiti del ricorso a tale tipologia di accordi, precisando che:

1. l'accordo deve regolare la realizzazione di un interesse pubblico, effettivamente comune ai partecipanti, che le parti hanno l'obbligo di perseguire come compito principale, da valutarsi alla luce delle finalità istituzionali degli enti coinvolti;
2. alla base dell'accordo deve esserci una reale divisione di compiti e responsabilità;
3. i movimenti finanziari tra i soggetti che sottoscrivono l'accordo devono configurarsi solo come ristoro delle spese sostenute, essendo escluso il pagamento di un vero e proprio corrispettivo, comprensivo di un margine di guadagno;

il ricorso all'accordo non può interferire con il perseguimento dell'obiettivo principale delle norme comunitarie in tema di appalti pubblici, ossia la libera circolazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza non falsata negli Stati membri. Pertanto, la collaborazione tra amministrazioni non può trasformarsi in una costruzione di puro artificio diretta ad eludere tali principi.

Nelle Convenzioni stipulate tra la Prefettura ed il Comune di Taranto si ritiene possa rinvenirsi un interesse comune, ovvero quello della gestione partecipata dei servizi rivolti ai cittadini stranieri richiedenti asilo.

Tuttavia, vi sono elementi che inducono a ritenere che le Convenzioni abbiano natura di veri e propri contratti a prestazioni corrispettive, non inquadrabili pienamente nell'ambito degli accordi istituzionali disciplinati dall'art. 15 della legge 241/1990.

Infatti, nelle Convenzioni è espressamente previsto che la somma di «€ 33 escluso Iva % procapite prodie» è versata dalla Prefettura al Comune quale « corrispettivo per la fornitura dei beni e servizi».

Il Comune di Taranto, nelle controdeduzioni, ha rilevato che si tratterebbe di importi omnicomprensivi quindi anche comprendenti l'Iva, non oltre Iva, come invece indicato nella CRI.

In ogni caso, la previsione dell'applicazione dell'Iva presuppone che tra il Comune e la Prefettura vi sia una cessione di beni o una prestazione di servizi (art. 1 del d.p.r. 633/1972).

Inoltre, non è previsto il rimborso, da parte del Comune alla Prefettura, delle somme che dovessero residuare in capo al Comune in esito all'affidamento dei servizi agli operatori economici.

Nelle Convenzioni sono previste altresì delle penali a carico del Comune nel caso di inadempimento parziale della fornitura, nonché la possibilità da parte della Prefettura di procedere alla risoluzione della convenzione in caso di grave inadempimento da parte del

Comune di Taranto.

Non vi è inoltre, la distribuzione di compiti e responsabilità nella gestione dell'Hotspot, in quanto nelle Convenzioni è previsto che la gestione del Centro spetta al Comune, mentre la Prefettura svolge attività di vigilanza, monitoraggio e controllo sulla gestione da parte del Comune, sulle segnalazioni degli utenti, attività assimilabili ad un controllo sulla regolare esecuzione delle Convenzioni da parte del Comune.

Si osserva, inoltre, che la norma sugli accordi tra P.A. dell'art. 15 legge 241/1990 è citata esclusivamente nelle premesse della Terza Convenzione, unitamente al riferimento (improprio come ha ammesso la Prefettura) all'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016.

Nella **Terza Convenzione**, è stato effettuato, inoltre, un rinvio recettizio, quale parte integrante della Convenzione, al nuovo Schema di Capitolato di gara per la fornitura di beni e servizi per la gestione dei centri di primo soccorso e delle strutture temporanee di accoglienza, approvato con Decreto del Ministero degli Interni del 7 marzo 2017, redatto con la collaborazione dell'Anac.

In base al suddetto decreto ed allo Schema di capitolato, si evince che sono le Prefetture (Amministrazione dell'Interno) a dover effettuare le procedure di gara ai sensi del d.lgs. 50/2016, per la selezione degli operatori economici ai quali affidare la gestione dei centri di prima accoglienza, da effettuare sulla base del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa con gara unica suddivisa in n. 4 lotti prestazionali.

La Prefettura, nelle controdeduzioni, ha evidenziato che la misura organizzativa dell'accoglienza tramite gli Hotspot non rientra nelle tipologie di centri di accoglienza individuate nel D.M. 7.3.2017, e che il riferimento al suddetto Decreto è stato effettuato in quanto rappresenta il modello più avanzato sotto il profilo normativo e sostanziale.

Ha evidenziato, inoltre, che dei cinque Hotspot attivi in Italia (Lampedusa, Trapani, Messina, Pozzallo, Taranto e Pozzallo), due sono gestiti dal Comune secondo lo schema delle Convenzioni (Taranto e Pozzallo).

La presente delibera viene quindi inviata al Ministero dell'Interno per le eventuali valutazioni ed iniziative in merito all'applicazione agli Hotspot della regolamentazione di cui al citato D.M. 7.3.2017.

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

DELIBERA

la gestione, da parte del Comune di Taranto, dell'area attrezzata denominata Hotspot per la prima accoglienza dei migranti presenta profili di anomalia e di criticità, con particolare riferimento:

- all'improprio frazionamento degli appalti di servizi e forniture, affidati ciascuno in base a procedure separate, per lo più negoziate, parametrize sugli importi risultanti dal frazionamento, in violazione dell'art. 29 comma 4 del d.lgs. 163/2006 e dell'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016; il Comune di Taranto, in conformità ai principi di efficacia ed economicità enunciati dagli art. 27 del d.lgs. 163/2006 e dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016, avrebbe potuto più correttamente gestire

l'Hotspot tramite una gara unica o un numero limitato di gare suddivise in lotti aventi ad oggetto prestazioni omogenee, finalizzate alla sottoscrizione di un contratto o di un accordo con gli operatori economici;

- all'improprio utilizzo delle proroghe negli affidamenti di appalti di servizi e forniture, in contrasto con l'art. 106 comma 11 del d.lgs. 50/2016 e con l'art. 35 comma 4 del d.lgs. 50/2016;
- per quanto concerne l'affidamento dei servizi di assistenza generica alla persona e gestione amministrativa all'Associazione Noi e Voi Onlus, carenza o difetto di motivazione dei presupposti di estrema urgenza per il ricorso alla procedura negoziata di cui all'art. 57 comma 2 lett. c) e violazione dell'art. 57 comma 6 del d.lgs. 163/2006;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera al Comune di Taranto ed alla Prefettura di Taranto;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno per le eventuali valutazioni sull'applicabilità dello schema di capitolato di cui al D.M. 7.3.2017 agli Hotspot;
- dà parimenti mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Procura Generale della Corte dei Conti per l'eventuale seguito di competenza, ai sensi dell'art. 213 comma 6 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Associazione Noi e Voi Onlus ed all'esponente.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 7 marzo 2018

Il Segretario Maria Esposito