

ESPOSTO

MUNICIPIO ROMA X

Commissione straordinaria del Municipio Roma X con i poteri della Giunta Municipale

Dott. Domenico Vulpiani prefetto

Dott.ssa Rosalba Scialla viceprefetto

Dott. Maurizio Alicandro dirigente di seconda fascia

(fax: 06 5627648, protocollo.mun13@pec.comune.roma.it, domenico.vulpiani@interno.it, rosalba.scialla@interno.it, maurizio.alicandro@interno.it)

Direttore Municipio, Dirigente U.O.A., Direzione Tecnica, Dirigente U.O.A.L.

Architetto Cinzia Esposito

(fax: 06 69613402, protocollo.mun13@pec.comune.roma.it, cinzia1.esposito@comune.roma.it)

COMUNE DI ROMA

Commissario Straordinario per la provvisoria gestione di Roma Capitale

Dott. Francesco Paolo Tronca (fax: 06 67103590, protocollo.segretariato@pec.comune.roma.it)

Ragioneria Generale

Dott. Fermante Stefano

(fax: 06 6787490, protocollo.ragioneriagenerale@pec.comune.roma.it, stefano.fermante@comune.roma.it)

Avvocatura Capitolina

Avv. Murra Rodolfo

(fax: 06 6991684, protocollo.avvocatura@pec.comune.roma.it, rodolfo.murra@comune.roma.it)

Segretariato Generale

Dott.ssa Buarné Serafina

(fax: 06 67103639, protocollo.segretariato@pec.comune.roma.it, serafina.buarne@comune.roma.it)

PREFETTURA DI ROMA

Prefetto

Francesco Gabrielli

(fax: 06 67294555, protocollo.prefrm@pec.interno.it)

Area II - Raccordo con gli enti locali

Viceprefetto Alessandra de Notaristefani di Vastogirardi

(fax: 06 67294555, protocollo.prefrm@pec.interno.it, alessandra.denotaristefani@interno.it)

REGIONE LAZIO

Assessore Politiche del Bilancio, Patrimonio e Demanio

Dott.ssa Alessandra Sartore

(fax: 06 51684245, protocollo@regione.lazio.legalmail.it, assbilancio@regione.lazio.it)

Direzione Regionale del Bilancio, Patrimonio e Demanio

Dott. Marco Marafini

(fax: 06 51684267, bilancio@regione.lazio.legalmail.it, mmarafini@regione.lazio.it)

AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

protocollo@pec.anticorruzione.it

PROCURA DI ROMA

procura.roma@giustizia.it

CORTE DEI CONTI

urp@corteconticert.it, lazio.controllo@corteconticert.it,
lazio.procura@corteconticert.it

OSTIA, BANDO SPIAGGE LIBERE 2014

L'ASSOCIAZIONE "LIBERA" ED IL LOTTO 8

Luogo: Lotto 8 (arenile compreso tra gli stabilimenti balneari "Bungalow" e "Bonaccia" ad Ostia Levante, sul Lungomare Amerigo Vespucci corrispondente al civico 144, Ostia - Roma)

Oggetto: Mancata trasparenza amministrativa, mancata rispondenza ai requisiti del bando di gara, mancata attinenza al proprio oggetto sociale, mancato pagamento dei canoni demaniali.

INTRODUZIONE

Nella relazione del Prefetto di Roma al Ministro dell'Interno, sull'esito delle verifiche disposte su Roma Capitale (ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. n. 267/2000) ed in particolare sul Municipio X di Ostia, sono stati esposti gli esiti dell'attività ispettiva relativamente agli appalti e ad altre vicende amministrative di competenza del Municipio, con specifico riferimento alla gestione delle aree demaniali marittime (competenza del Municipio X in virtù del decentramento amministrativo).

In particolare, con riferimento al bando del 2014 per le spiagge libere, si legge: *"La procedura presenta una prima anomalia in relazione al numero dei partecipanti che, tenuto conto della remuneratività dell'attività oggetto di affidamento, risulta estremamente basso (8 società per 8 lotti messi a bando, 2 dei quali a causa di irregolarità nella domanda dell'unico concorrente non riescono a essere assegnati e dovranno formare oggetto di una ulteriore procedura per l'aggiudicazione)"*.

Infatti, dei 19 plichi pervenuti all'Ufficio Protocollo del Municipio X, in sede di Commissione Esaminatrice, nonché a fronte delle successive verifiche ed attività espletate dalla stazione appaltante, solo 8 partecipanti sono rimasti in gara. Uno di questi è stata l'associazione "Libera associazioni, nomi e numeri contro le mafie" (d'ora in avanti, Libera) che si è aggiudicata in modo rocambolesco la spiaggia libera identificata come Lotto 8 (l'arenile compreso tra gli stabilimenti balneari "Bungalow" e "Bonaccia" ad Ostia Levante, sul Lungomare Amerigo Vespucci corrispondente al civico 144).

Per la precisione, Libera ha vinto il Lotto 8 all'interno di un'associazione temporanea di impresa (d'ora in avanti, A.T.I.) che comprendeva la U.I.S.P. (Unione Italiana Sport Per tutti) e Le Grand Coureur, costola della U.I.S.P., appositamente costituita il 4 marzo 2014 per il bando delle spiagge libere approvato con Determinazione Dirigenziale n.325 del 04 febbraio 2014, avente il termine di presentazione delle offerte fissato per le ore 12.00 del 10 marzo 2014.

E' regolare l'aggiudicazione del Lotto 8 considerato quanto riportato dalla commissione d'inchiesta prefettizia?

Ricordiamo che la nomina della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Municipio X di Roma Capitale (*GU Serie Generale n.214 del 15-9-2015*) è stata firmata in data 27 agosto 2015 dal Presidente della Repubblica Italiana. Si tratta, in poche parole, dello scioglimento per mafia dell'amministrazione municipale per una durata di 18 mesi. Le considerazioni che hanno portato ad una decisione così grave sono il frutto dell'accesso ispettivo della commissione comandata dal Prefetto di Roma, da cui *"sono emerse forme di ingerenza della criminalità organizzata che hanno esposto l'amministrazione a pressanti condizionamenti, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità dell'attività municipale"*. E' stato anche rilevato che *"la permeabilità dell'ente ai condizionamenti esterni della criminalità organizzata ha arrecato grave pregiudizio per gli interessi della collettività e ha determinato la perdita di credibilità dell'istituzione locale"*. Il Ministro dell'Interno ha poi sottolineato *"come Ostia Lido, sede di importanti infrastrutture e di molteplici attività commerciali, costituisca da tempo un polo di attrazione per sodalizi criminali"*.

L'ASSOCIAZIONE TEMPORANEA D'IMPRESA

L'A.T.I. si è costituita il 6 marzo 2014 presso il notaio di Roma Giovanni Todde mediante un atto di appena 4 fogli (rep.2604, racc.1778). L'atto è stato registrato sabato 7 marzo 2014 al numero 4506, serie IT.

Dunque, nell'arco di appena 3 giorni, Libera e U.I.S.P., raggruppandosi con Le Grand Coureur, hanno potuto, per la prima volta nella loro storia, partecipare ad un bando di gara per l'affidamento dei "Servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere del litorale di Roma Capitale". Se Le Grand Coureur (appositamente costituita) ha come oggetto sociale "i servizi connessi alla gestione di spiagge e litorali in concessione nonché alla balneazione", U.I.S.P. e Libera, per proprio statuto, non avrebbero potuto rispondere al bando di gara. Libera infatti è una Associazione di Promozione Sociale (Legge 7 dicembre 2000, n. 383) che sostiene la legalità e la U.I.S.P. è un Ente di Promozione Sportiva (riconosciuta dal CONI con delibera del 24 giugno 1976) che sostiene i valori dello sport.

La scelta del raggruppamento di imprese ha costituito dunque uno strumento temporaneo, occasionale e limitato di cooperazione messo in opera per consentire di presentare un'offerta unitaria per il bando di gara, al quale non avrebbero altrimenti potuto rispondere. Ciascuna impresa, pur operando all'interno dell'A.T.I., si è presentata munita della propria esperienza, dei propri mezzi economici, tecnici e finanziari, delle proprie metodologie applicative e di condizioni personali di affidabilità, senza creare un nuovo soggetto giuridico, né una nuova associazione. Sul piano strutturale, si tratta di un raggruppamento di tipo verticale, cioè imprese che sono in possesso di differenti specializzazioni e che si sono divise l'esecuzione del lavoro **secondo le proprie specifiche competenze**. L'impresa capogruppo, la U.I.S.P., è responsabile dell'intera opera nei confronti della stazione appaltante (il Municipio X), mentre le altre imprese, che hanno assunto le parti scorporate, lo sono esclusivamente per la propria parte.

Quale sia stata però questa suddivisione non è mai stato reso pubblico, né tramite l'atto notarile citato ("*le imprese suddette ... provvederanno ciascuna per quanto di rispettiva competenza*") né tramite la convenzione firmata con il Municipio X (prot.113594 del 26 settembre 2014).

Il Consiglio di Stato però si è chiaramente espresso sull'argomento: "*la previsione normativa secondo cui l'offerta dell'A.T.I. deve indicare le parti del servizio che saranno assunte da ciascuna impresa assume rilievo solo nel caso in cui il raggruppamento si configuri di tipo verticale, vale a dire con scorporo di singole parti, per le quali rispondono in solido solo l'impresa esecutrice e quella mandataria, mentre, al contrario, nel caso di raggruppamento di tipo orizzontale, senza scorporo di parti, non è necessario indicare le parti da eseguire da ciascuna impresa, perché tutte le imprese sono responsabili in solido dell'intero*".

IL BANDO DI GARA 2014

Nel bando di gara del 2014 relativo alle spiagge libere non vengono elencate le attività scorporabili, così come non viene richiesta ai partecipanti alcuna iscrizione C.C.I.A. per la categoria oggetto di gara. Dunque è venuto praticamente a decadere l'obbligo per la stazione appaltante (cioè il Municipio X) di effettuare le puntuali verifiche dirette ad accertare il possesso dei requisiti previsti per l'ammissione.

Il Municipio X non ha nemmeno tenuto conto dell'oggetto sociale della singola impresa, che indica il campo delle attività che l'impresa può astrattamente perseguire. In altre parole, Libera e U.I.S.P. non solo non potevano partecipare a un bando di gara (perché non hanno nel proprio oggetto sociale attività che contemplano servizi connessi alla balneazione e perché sono enti di promozione), ma è anomalo anche il fatto che Le Gran Coureur sia stata ritenuta ammissibile essendo stata **costituita appena una settimana prima della scadenza della gara** e dunque con nessuna esperienza dei servizi di balneazione (fino al 13 maggio 2014 risultava addirittura 'società inattiva').

E' da sottolineare che la dichiarazione nel proprio oggetto sociale di una certa attività non equivale ad attestare l'effettivo e concreto esercizio dell'attività stessa. Oggetto sociale ed attività effettivamente esercitata, quest'ultima da comprovare di solito mediante la dichiarazione verificabile in base alla certificazione camerale, non possono essere considerati come concetti coincidenti ai fini dell'ammissione alla gara, atteso che un'attività può ben essere prevista nell'oggetto sociale, risultante dall'iscrizione nella voce dei dati identificativi dell'impresa, senza essere attivata poi in concreto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 2003 n. 925).

Dunque il bando di gara delle spiagge libere del Municipio X non era finalizzato a selezionare ditte che avessero un'esperienza specifica nel settore della balneazione, poiché diversamente il bando avrebbe

dovuto richiedere un'attestazione circoscritta all'inclusione nell'oggetto sociale dei servizi da affidare. E' questa la tesi anche dell'ANAC (Autorità Nazionale Anti Corruzione) in analoghe situazioni.

I servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere da affidare attraverso bando di gara erano:

- Servizio di assistenza alla balneazione secondo le modalità e le indicazioni stabilite dalle ordinanze degli organi competenti;
- Servizio di pulizia, ordinaria e straordinaria, dell'arenile e dei manufatti, per tutto l'anno;
- Ordinaria e straordinaria manutenzione dei manufatti;
- Ripristino manufatti, secondo le planimetrie allegate sub A1,A2,A3,A4,A5,A6;
- Eliminazione delle barriere architettoniche;
- Pulizia del marciapiede e, dove presente, della pista ciclabile e manutenzione del verde, per tutto il tratto di lungomare prospiciente l'arenile affidato;
- Servizio di pulizia dei servizi igienici;
- Servizi ricreativi di natura sociale, artistica, sportiva;
- Servizio di noleggio, a richiesta, di attrezzature balneari secondo elenco prezzi massimo stabilito e contenuto nello schema di contratto, allegato sub A;
- Servizio di somministrazione di alimenti preconfezionati e bevande, da effettuarsi secondo le modalità previste dal predetto schema di contratto;
- Servizio di guardiania, anche notturno.

In particolare la busta 2 dell'offerta, recante la dicitura "Progetto", doveva contenere il programma di gestione dei servizi riferiti ad un unico lotto, completo, tra le altre cose, dei "progetti di manifestazioni sportive, culturali, socio-ricreative, artistiche, organizzate, senza alcun onere a carico dell'Ente, da realizzare sull'arenile interessato, al fine di valorizzare il turismo del Litorale Romano, ovvero la tutela ambientale, subordinatamente ai regolamenti municipali, anche con la collaborazione di soggetti terzi".

Le Grand Coureur aveva nell'oggetto sociale la gestione dei servizi di balneazione, ma non aveva alcuna esperienza maturata, U.I.S.P. poteva (forzando l'interpretazione) includere, nella sua quota parte di attività, i servizi ricreativi di natura sportiva, mentre non si capisce per quale quota parte dei servizi da affidare sia stata considerata Libera nell'A.T.I. La promozione della legalità 'contro le mafie' infatti non è un servizio ricreativo, né valorizza il turismo del Litorale Romano.

Eppure Libera è servita all'A.T.I. per raggranellare tutti i 5 punti previsti al punto 7) dei criteri di aggiudicazione, l'unico punto di tutto il bando dove sono richiesti 'atti certi' (in grassetto e sottolineato): "Finalità statutarie che perseguano l'impegno contro l'illegalità, o la tutela ambientale, o il sostegno e la promozione delle attività socio-educative **(da comprovarsi esclusivamente con la contestuale presentazione dell'atto costitutivo e dello statuto e della descrizione di precedenti interventi attuativi di tali finalità, da comprovarsi con atti certi)**".

IL CASO DI LIBERA

Il Consiglio di Stato, sez. V, decisione 28/03/2007 n.1440 ha sciolto ogni dubbio sull'obbligo a carico di un raggruppamento di imprese di indicare puntualmente, in ambito di offerta, le parti del servizio che saranno assunte e svolte da ciascuna impresa partecipante. Tale obbligo è strettamente correlato all'esigenza di preventiva verifica dei requisiti di qualificazione in relazione alle quote di partecipazione di ciascuna delle imprese costituenti una A.T.I. Il principio di buon andamento e di trasparenza imporrebbe, dunque, che le imprese partecipanti ad un costituendo raggruppamento indichino nell'atto notarile costitutivo dell'A.T.I. stessa, le quote di lavori che ciascuna di loro eseguirà in modo da permettere subito la verifica dei requisiti in parola, anche perché la normativa vigente "si impernia su un principio di corrispondenza sostanziale, già nella fase della offerta, tra quote di qualificazione e quote di partecipazione all'A.T.I. e tra quote di partecipazione e quote di esecuzione" (cfr. ex multis, TAR Sicilia, Sez. III Palermo, 16 maggio 2006, n. 1125; TAR Sicilia, Sez. III Catania, 12 aprile 2006, n. 562; C.G.A. 13 giugno 2005 n. 358). Per quanto riguarda Libera

così non è dagli atti pubblici. **Libera**, per statuto, non può svolgere servizi di balneazione così come elencati e descritti nel bando di gara del Comune di Roma.

Eppure l'ex-Assessore alla Legalità del Comune di Roma, Alfonso Sabella, ha ammesso in più occasioni (per mezzo stampa e in interviste video) che **Libera** (e non UISP o Le Grand Coureur) è stata sanzionata, nell'ambito dei servizi di controllo delle attività balneari lidensi, in esito alle indicazioni fissate dalla Prefettura in sede di Tavoli di Osservazione del X Municipio, *"solo per un paio di lievi irregolarità sanitarie"*, ammettendo dunque che **Libera** esercitava presso la spiaggia del Lotto 8 uno o parte dei servizi elencati nel bando di gara. Tale accertamento presso la spiaggia del Lotto 8 cui si riferisce Sabella è stato condotto in data 29 luglio 2015, dalle ore 8:00 alle ore 13:00, dalla Polizia di Stato, dalla Guardia di Finanza, dalla Polizia Locale X Gruppo Mare, dalla Capitaneria di Porto e dall'ASL/RMD per quanto concerne gli aspetti di igiene (SIAN - Sicurezza Igiene Alimentare) e di sicurezza dei luoghi di lavoro (SpreSal - Servizio Prevenzione Sicurezza Ambienti Lavoro), riscontrando numerose irregolarità, tra cui si registrano: mancanza dei requisiti strutturali, inidoneità dei luoghi di lavoro, mancanza nomina del medico competente, mancata corretta applicazione del piano di autocontrollo aziendale, violazioni circa irregolarità delle superfici di somministrazioni, mancate emissioni scontrini fiscali. Sabella, che ha ricevuto a riguardo specifica interrogazione da parte del M5S, non ha mai risposto, lasciando dunque ancora una volta sospesa l'evidenza pubblica del ruolo di **Libera** all'interno dell'A.T.I. in relazione ai servizi di balneazione del Lotto 8, che **Libera** (per statuto) non può fare.

IL DANNO ERARIALE

Così come rilevato dalla commissione prefettizia, nello schema di convenzione dei singoli lotti di spiaggia libera affidati per lo svolgimento dei servizi connessi alla balneazione, esiste il presupposto per un ingente danno erariale. Infatti tale schema di convenzione, adottato con delibera di Giunta Municipale n.1 del 30 gennaio 2014, non tiene conto degli indirizzi agli Uffici formulati dalla delibera di Giunta Municipale n.1 del 5 gennaio 2012 (n.prot. 1034/12), *"in esecuzione di quanto previsto dalla deliberazione di Assemblea Capitolina n.18/2011"*. In tale delibera del 2012, al punto 7, era previsto quanto segue: *"dovrà essere determinato per ogni singolo lotto l'importo fisso corrispondente al canone demaniale marittimo annuale rivalutato annualmente in base agli indici Istat. Tale somma dovrà essere incrementata ulteriormente dell'importo, relativo alle spese sostenute dall'Amministrazione, forfettariamente stabilito in base alla superficie del lotto medesimo ed arrotondato alle migliaia di euro superiore"*.

Dunque l'A.T.I. non solo è stata avvantaggiata dal Comune di Roma, mancando una pubblica verifica dei requisiti di ammissibilità, non solo è stata protetta dall'Assessore alla Legalità, che non ha dato evidenza delle sanzioni commissionate (cosa avvenuta invece per ogni altro esercizio balneare), ma è anche stata esentata dal pagamento del canone demaniale marittimo annuale per la durata di tutto l'affidamento (annualità 2015, 2016, 2017, con decorrenza dal 25 settembre 2014 fino al 30 settembre 2017).

CONCLUSIONI

Mancata trasparenza amministrativa, mancata rispondenza ai requisiti del bando di gara, mancata attinenza al proprio oggetto sociale, mancato pagamento dei canoni demaniali. Nonostante ciò la commissione aggiudicatrice del bando di gara 2014 per le spiagge libere del Comune di Roma ha aggiudicato il Lotto 8 all'ATI Libera, UISP e Le Grand Coureur.

La commissione era così composta (determinazione dirigenziale 668 del 10 marzo 2014):

- Claudio Saccotelli (presidente, direttore del Municipio X)
- Rosanna D'Addiego (membro, funzionario amministrativo presso il Municipio X assegnata alla U.O. Servizi Educativi e Attività Ricreative)
- Stefano Possi (membro, geometre del Municipio X, assegnato alla U.O.A.L., Servizio Coordinamento verde Pubblico)
- Donatella Pugliese (membro e segretario, funzionario amministrativo del Municipio X, assegnata all'Ufficio Supporta alla Direzione, assistenza giuridico/amministrativa)

Tenendo conto dell'affermazione della commissione prefettizia (*“La procedura presenta una prima anomalia in relazione al numero dei partecipanti ... 8 società per 8 lotti messi a bando...”*), del fatto che l'A.T.I. si sia qualificata seconda per il Lotto 8 (poi diventata prima per 'spostamento' della prima classificata ad altro lotto) e dei fatti di 'Mafia Capitale', che hanno evidenziato soprattutto sulle spiagge i massimi eventi di illegalità, sarebbe opportuno che l'attuale Commissione Straordinaria reggente il Municipio X e il Commissario Straordinario per la provvisoria gestione di Roma Capitale, facessero chiarezza sui punti sopra esposti. Solo così si potrebbe fugare ogni dubbio su quello che sembra esser stato un vero e proprio *'affidamento diretto'* del Lotto 8. Non crediamo che l'A.T.I. e in particolar modo **Libera** siano stati aiutati in questo con le modalità di 'Mafia Capitale', ma fino a quando non ci sarà trasparenza bisogna prendere per vera l'affermazione del nonno di Alfonso Sabella, da lui stesso citato: *“Mio nonno mi diceva sempre di 'non confondere 'a minchia cu 'u bummulu”*. La legalità è una certezza e non una libera interpretazione. Anche per **Libera**.

In fede,

dr.Ing. Andrea Schiavone