



Quale moralità l'Amministrazione locale difende?

E così anche il TAR bacchetta il comune nella sentenza sulla vicenda Sangalli, nonostante tutte le giustificazioni del caso: *"il carattere talmente risalente nel tempo della condanna da lasciar presumere che addirittura l'interessato possa averla dimenticata"*, che *"la dichiarazione quindi non è falsa ma è senz'altro incompleta"*, la società ricorrente è riuscita a dimostrare che la "moralità professionale" legata alle vicende giudiziarie dei componenti dello staff della società è un requisito essenziale!

Questa vicenda si somma alle altre che da anni ormai fanno da sfondo alla arrembante azione amministrativa dell'ente in favore di società esterne che gestiscono servizi.

L'esempio dei servizi gestiti dalla defunta Frosinone Multiservizi sono là a dimostrarcelo. In questo caso il requisito della "moralità professionale" non si è mai posto. Anzi paradossalmente spesso ci si è domandati se tale requisito fosse un limite all'affidamento.

Si riporta il REGOLAMENTO ANTI CORRUZIONE 2016/2018 AGGIORNATO. 2.1) L'identificazione del rischio. *"I potenziali rischi, intesi come comportamenti prevedibili che evidenzino una devianza dai canoni della legalità, del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa per il conseguimento di vantaggi privati, sono stati identificati e descritti mediante: [...] ricerca di eventuali precedenti giudiziari (penali o di responsabilità amministrativa) e disciplinari che hanno interessato l'amministrazione negli ultimi 5 anni;..."*

Insomma tale amministrazione, nonostante la cronaca, continua imperterrita a percorrere le traiettorie sulle quali avrebbe dovuto essere più accorta nel rispetto sia politico sia gestionale della cosa pubblica. Eppure gli strumenti non mancherebbero. Il REGOLAMENTO ANTI CORRUZIONE 2016/2018 AGGIORNATO, prevede uno specifico paragrafo per le AZIONI DI SENSIBILIZZAZIONE E RAPPORTO CON LA SOCIETA' CIVILE *"[...] Sarà, inoltre, aperta una specifica funzione di consultazione con i diversi portatori di interessi al fine di raccogliere tutte le informazioni utili al fine di integrare il presente piano con eventuali utili suggerimenti e/o osservazioni ricevute dai vari stakeholders"*.

Si chiede, al fine di riportare al centro del dibattito politico alcuni fondamenti della nostra democrazia come il concetto di moralità e di giustizia, sia quella sociale afflosciatasi in un mondo ipercompetitivo, sia quella formale della attenzione a chiari e trasparenti procedimenti pur esistenti in diritto:

- alle opposizioni in consiglio di far sentire la propria voce sollevando nella massima assise la rilevante questione (non rimane molto tempo);
- ai sindaci già schierati con le loro eventuali truppe di alzare i toni della contesa e riempire di senso politico le troppo facili retoriche sulla futura città che vogliamo;
- a movimenti e partiti, non ancora scomparsi del tutto, di riuscire a identificarsi su alcuni valori fondanti un progetto politico.

La vicenda Frosinone Multiservizi. La coop Sol.Co

Il Tribunale del lavoro di Frosinone per la terza volta, il 18 luglio c.a., si è pronunciato in favore dei lavoratori della **Frosinone Multiservizi** esclusi dal passaggio alle cooperative sociali Sol.CO. nel lontano ma sempre presente 2013. Lo stesso tribunale in data 11 giugno 2015 e 1° giugno 2016 aveva sempre riconosciuto ad altri 35 lavoratori l'*"avvenuta costituzione tra ciascuno dei ricorrenti del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato dal 26/4/13 ordina alla cooperativa di ricevere le prestazioni di lavoro dei ricorrenti"*. In data 22 giugno u.s. lo stesso Sindaco di Frosinone, ascoltato dal giudice per provare a conciliare le parti a fronte dell'impossibilità dichiarata dalla cooperativa Sol.Co. di ottemperare alla sentenza emessa dallo stesso tribunale di Frosinone nel 2015, sentenza n. 501/2015 che realizza gli effetti del contratto di lavoro non concluso tra gli ex lavoratori Multiservizi e la Sol.Co., ha espressamente detto che non ha intenzione di intervenire né tantomeno rivedere le proprie posizioni difronte anche al fatto che altri lavoratori non del bacino della Frosinone Multiservizi hanno sostituito i [legittimi] titolari.

A Frosinone alla coop Sol.Co. è appaltato il servizio del Museo e Biblioteca (per ca €1 milione) e, tramite alcune consorziate, anche un altro servizio, supporto alla gestione funzionale degli impianti sportivi ed agli eventi culturali e di spettacolo (€515 mila), e due affidamenti, cimitero (per ca €1 milione) e segnaletica (€381 mila), per un totale di ca €2,9 milioni da aprile 2013 fino ad aprile 2016.

La coop Sol.Co. è stata colpita a dicembre da una "informazione antimafia interdittiva" emessa dalla Prefettura di Roma per le note vicende di "MafiaCapitale". A seguito delle indagini per le irregolarità legate all'appalto per l'acquisizione del servizio Cup della Regione Lazio, è stato condannato il dirigente della cooperativa Sol.Co. Mario Monge ad un anno e 4 mesi di reclusione con l'accusa di turbativa d'asta.

Questi accadimenti noti a tutti da anni (si ricordi la vicenda dei cassonetti gialli che raccolgono vestiario), perché non stati tenuti in debita considerazione dalle istituzioni locali, a cominciare dal Comune di Frosinone che appositamente adotta il Regolamento anticorruzione considerando che il *"termine corruzione va inteso in una accezione ampia che comprende l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione"*? Se si focalizza l'attenzione per esempio sull'affidamento di servizi, *azione di livello di rischio alto*, considerando che l'elevato livello di rischio proviene proprio da quegli elementi come la discrezionalità nell'affidamento, il valore economico dei servizi, la frazionabilità degli affidamenti e degli importi, allora la vicenda dell'affidamento dei servizi alle coop, anche alla luce di quello che è accaduto dopo, andava e va considerato con maggiore attenzione con l'introduzione di interventi correttivi.



La vicenda Frosinone Multiservizi. La coop Nexus

La coop sociale Nexus è altro operatore che negò ai lavoratori della Frosinone Multiservizi quel diritto di passaggio al "loro" posto di lavoro così come recitava l'Avviso Pubblico del 9/3/13 allegato alla delibera gc n. 96/2013. Nemmeno in questo caso l'ente intervenne fino a quando il giudice del lavoro ha riconosciuto in data 1/6/16, con sentenza n. 631/2016, la "costituzione tra ciascuno dei ricorrenti del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato dal 26/4/13" e ha ordinato "alla cooperativa di ricevere le prestazioni di lavoro dei ricorrenti".

Nel ripercorrere la storia di questo affidamento si scopre che il servizio del verde passò nell'aprile 2013 dalla società pubblica Frosinone Multiservizi alla coop sociale Nexus "temporaneamente"... fino a dicembre 2016 (ca €.700 mila). Oggi lo stesso è affidato ancora a Nexus, per un ammontare di €139 mila dopo una procedura negoziata dove vi hanno preso parte due cooperative (det. 509/2016), sorvolando l'art.57, c. 6 del D.Lgs n. 163/2006.

Nella penultima procedura negoziata è stato affidato, unico spazio temporale non occupato da Nexus in tre anni, "il servizio di che trattasi per il periodo dal 16/09/2015 al 15/01/2016", quattro mesi ad una cooperativa sociale tra cinque partecipanti. Due di queste coop, di cui una poi affidataria del servizio, erano impigliate, da mesi prima, nelle indagini di "Mafiacapitale". Quali strumenti previsti dal Regolamento Anticorruzione sono stati utilizzati dal Comune di Frosinone nella scelta del contraente?

Precedentemente, nonostante il "valore economico", si optò di affidare direttamente per un lungo anno (settembre 2013- 14) il servizio verde alla stessa società Nexus, con la sola motivazione che della *continuità e la stabilità del personale attualmente impegnato sui servizi ed effettuando una miglioria d'asta di circa il 3 % sul prezzo del servizio*"(DET 2327 del 24-09-2013).

Quale significato si è dato alla "procedura negoziata" nei sette affidamenti tra il settembre 2014 e il settembre 2015, ai sensi degli artt. 57 comma 6 che chiarisce: "Ove possibile, la stazione appaltante individua gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economico finanziaria e tecnico organizzativa desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e seleziona almeno tre operatori economici".

L'art. 57 stabilisce principalmente che la "procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara", si concede nei contratti pubblici relativi a lavori, forniture, servizi (comma 2), in presenza: a) qualora [...] non sia stata presentata nessuna offerta, o nessuna offerta appropriata, o nessuna candidatura; b) qualora [...] il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato; c) nella misura strettamente necessaria, nei casi urgenti di bonifica e messa in sicurezza di siti contaminati [...] o quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte, ristrette, o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara.

In quali di queste tre procedure si iscrive un normale contratto di servizio di verde pubblico che è in essere almeno dal 2006? Nel migliore dei casi le determinate dirigenziali si limitano a riportare nelle motivazioni delle proroghe che la coop "si è resa disponibile al proseguimento delle attività agli stessi patti e condizioni".

La vicenda Frosinone Multiservizi. La coop Consorzio Uno

Con la Sentenza n. 988/2016 pubbl. il 05/10/2016 RGn. 565/2014 quindici lavoratori che lavoravano nel servizio di manutenzione ordinaria degli immobili, attività di supporto alle manifestazioni, controllo del territorio e manutenzione e sorveglianza dei parcheggi, assistenza agli scuolabus, hanno avuto riconosciuto che il posto di lavoro, perso nel 2013, era il loro e che furono sostituiti nel momento del subentro della cooperativa sociale senza la dovuta prassi che portò infatti ad escluderli dal passaggio a Consorzio Uno, che prendeva i servizi "temporaneamente" per 5 mesi ed è rimasta a gestirli per 3 anni!

Dalla primavera di quest'anno i servizi elencati non sono ad appannaggio di Consorzio Uno.

- Assistenza Scuolabus: per il periodo 1 maggio/31 dicembre 2016 affidamento in via diretta dell'appalto alla cooperativa sociale FARE SOCIALE (DET / 1160 / 2016 del 28-04-2016),

- Controllo e Sorveglianza dell'ascensore inclinato e dei parcheggi a pagamento: con determinazione dirigenziale n° 1443 del 30.05.2016 Con verbale prot. 26896 del 30.05.2016 [non rintracciabile nell'albo pretorio on line] affidato alla Società Cooperativa Sociale TERRA NOSTRA con un ribasso del 1,5 % sul prezzo a base di gara; (fino al 30 novembre 2016). (DET / 1443 / 2016 del 30-05-2016 e DET / 2061 / 2016 del 10-08-2016).

- La Manutenzione ordinaria degli immobili, attività di supporto alle manifestazioni si è deciso di affidarle in via provvisoria, nelle more della verifica dei requisiti, per il periodo dal 16/05/2016 al 15/01/2017 alla Cooperativa sociale Essegi 2012 ribasso del 10,00%, (DET / 2021 / 2016 04-08-2016).

L'amministrazione comunale, con l'apporto della Casa circondariale, stipulò una convenzione con l'Associazione Gruppo Idee e la coop. Agro Romano, per il coinvolgimento dei detenuti nella gestione del verde pubblico.

La coop sociale Essegi 2012 viene costituita appunto nel 2012. Nasce per integrare i servizi che già la cooperativa sociale AGROROMANO forniva. (dal sito di Essegi)

La "Agroromano" ha avuto Germana De Angelis, moglie di Luigi Ciavardini, amministratore unico fino al 2013 (dal Corsera).

Tangenti per i rifiuti, arrestato vicesindaco Frosinone

Consiglio comunale 18/12/2013: intervento del CONSIGLIERE CRESCENZI: *"Fulvio in questi giorni è stato vittima di un grave incidente subito probabilmente da passeggero del sedile di dietro e non da autista"*.

Il vicesindaco di Frosinone, Fulvio De Santis, è stato arrestato questa mattina. I militari della Guardia di Finanza di Milano e Monza hanno arrestato 26 persone, 14 in carcere e 12 ai domiciliari, nell'ambito di

un'inchiesta della Procura di Monza con al centro appalti pubblici truccati e tangenti a politici e amministratori locali. L'operazione in corso dalla Lombardia, Piemonte, Lazio e Puglia. Tra le persone coinvolte il vicesindaco del Milanese, e appunto il vicesindaco di Frosinone.

Capitolato d'appalto bando 2015

Allegato 2 – Obiettivi minimi di raccolta differenziata nel Comune di Frosinone

L'Amministrazione comunale di Frosinone, relativamente al servizio di raccolta differenziata sull'intero territorio, si prefigge i seguenti obiettivi:

- ✓ ridurre le quantità di rifiuti urbani da avviare agli impianti di smaltimento;
- ✓ migliorare la qualità dei rifiuti conferiti agli impianti di trattamento e recupero;
- ✓ ridurre all'essenziale il posizionamento su suolo pubblico di contenitori per la raccolta dei rifiuti;
- ✓ ridurre le discariche abusive e l'abbandono di rifiuti;
- ✓ minimizzare l'impatto ambientale dei servizi, con riguardo alle emissioni in atmosfera, incrementandone la eco-sostenibilità;
- ✓ raccogliere in modo differenziato le seguenti percentuali minime di rifiuti urbani:

anno appalto	obiettivo min. RD	note
1°	50%	calcolato dal terzo mese di avvio dei nuovi servizi di raccolta
2°	60%	
3°	65%	
4°	65%	
5°	65%	

REGOLAMENTO PER L'APPLICAZIONE DELLA TASSA SUI RIFIUTI TARI

COMUNE DI FROSINONE
 Allegata alla deliberazione n. 36 del 14.05.2014
 II. SERVIZIO GENERALE
 Dott. Alessia Scime

Sanzioni

Conferimento di rifiuti recuperabili provenienti da raccolta differenziata (conferiti separatamente dagli utenti) in impianti di smaltimento	minimo di euro 10.000,00 a un massimo di euro 50.000,00
mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata	da un minimo di € 20.000,00 (ventimila/00 euro) ad un massimo di € 30.000,00 (trentamila/00 euro) per ogni punto percentuale di differenza tra il livello di RD effettivamente raggiunto e l'obiettivo stabilito per ciascun anno di appalto

A Frosinone la differenziata è ferma al 18%, nonostante sia gestita dalla stessa ditta dal 2007!

A Frosinone l'appalto dei rifiuti in essere è quello relativo al 2005 (vincitrice la ditta Aspica) nel quale non sono elencate in maniera precisa le sanzioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Eppure il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 stabilisce

Art. 181. Riciclaggio e recupero dei rifiuti

1. Al fine di promuovere il riciclaggio di alta qualità e di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i diversi settori del riciclaggio, sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le regioni stabiliscono i criteri con i quali i comuni provvedono a realizzare la raccolta differenziata in conformità a quanto previsto dall'articolo 205. Le autorità competenti realizzano, altresì, entro il 2015 la raccolta differenziata almeno per la carta, metalli, plastica e vetro, e ove possibile, per il legno...

Art. 205 Misure per incrementare la raccolta differenziata

1. Fatto salvo quanto previsto al comma 1-bis, in ogni ambito(*) territoriale ottimale deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime di rifiuti prodotti:

- a) almeno il trentacinque per cento entro il 31 dicembre 2006;
- b) almeno il quarantacinque per cento entro il 31 dicembre 2008;
- c) almeno il sessantacinque per cento entro il 31 dicembre 2012.



ALESSANDRO REDIROSSI

Frosinone

La mancanza del requisito della "moralità professionale" al momento della partecipazione alla gara e un difetto nell'istruttoria in sede di verifica della sostenibilità dell'offerta presentata al Comune. Questi i motivi per cui il Tar di Latina ha annullato l'aggiudicazione da parte del Comune di Frosinone alla ditta di Monza Sangalli dell'appalto per la raccolta differenziata in città, dal valore di circa 26 milioni di euro in cinque anni.

Una lunga querelle

La gara comunale da 26 milioni in 5 anni per estendere la differenziata porta a porta su tutta la città, nel 2013 fu aggiudicata alla stessa Sangalli (unica ditta a partecipare allora) ma finì nel ciclone dell'inchiesta Clean City su appalti e corruzione, che portò all'arresto nella Giunta Ottaviani dell'allora vicesindaco De Santis (che si dichiara innocente nel processo attualmente in corso).

Poi la revoca di quell'aggiudicazione, le impugnazioni di fronte al Tar, le ripetute proroghe alla Sangalli (che gestiva il servizio già prima del 2013), il caso del nuovo bando "copia-incolla" nel 2015, fino ad oggi. Con l'aggiudicazione che a febbraio 2016 è andata nuovamente alla Sangalli.

Una determina di aggiudicazione "ambigua"

Il ricorso di De Vizia Transfer s.p.a. (che ha partecipato alla gara per l'appalto sui rifiuti) e Urbaser s.a., è nei confronti della determina comunale del 5 febbraio scorso, con cui era stata aggiudicata la gara alla Sangalli. Come si legge nella sentenza del Tar il contenuto di quell'atto comunale è "ambiguo", in quanto «si autoqualifica come aggiudicazione provvisoria» ma dispone anche che la provvisoria aggiudicazione «divenga automaticamente definitiva a seguito della verifica (evidentemente positiva) del possesso in capo all'aggiudicatario dei requisiti di ammissione alla gara». È stata poi la stessa difesa comunale a chiarire, nel corso del procedimento, che il provvedimento del 5 febbraio 2016 dovesse in-



Moralità professionale

Offerta carente

Insufficienza dell'istruttoria

Annullamento della aggiudicazione

tendersi come un'aggiudicazione definitiva.

L'assenza del requisito di moralità professionale

Nel suo ricorso le ditte ricorrenti hanno in sostanza sostenuto che il Comune non avrebbe dovuto ammettere alla gara la Sangalli in quanto la ditta di Monza sarebbe «priva dei requisiti di moralità professionale ex articolo 38, lett. c), d.lg. 12 aprile 2006, n. 163» facendo riferimento all'esistenza, a carico di alcuni ex esponenti aziendali della ditta, «di una sentenza "patteggiata" di condanna per reati incidenti sulla moralità professionale (corruzione, turbata libertà degli incanti, truffa e falso in atto pubblico)». Le stesse ricorrenti avevano poi segnalato al Tar, con ulteriori motivi aggiunti al ricorso, che «la sentenza "patteggiata" pronunciata a carico degli esponenti aziendali e impugnata con ricorso per Cassazione era divenuta definitiva». Su questi aspetti, secondo quanto emerge dalla sentenza, il 27 giugno 2016 il Comune di Frosinone «comunicava di aver preso atto della citata sentenza della Corte di Cassazione» e «di ritenere che essa non incidesse sulla "moralità professionale"». Rispetto alla contestazione relativa all'eventuale carenza del

requisito di moralità professionale per partecipare alla gara, il Tar accoglie i rilievi delle ditte ricorrenti, ma limitatamente solo ad alcuni ex esponenti aziendali della Sangalli. Infatti il Tar di Latina sottolinea che le condanne a carico di questi ultimi incidono sul requisito di moralità professionale - fondamentale per l'ammissione alla gara - solo nel caso in cui la cessazione dalla carica aziendale sia avvenuta successivamente al 26 gennaio 2014 (un anno prima della pubblicazione del bando del Comune di Frosinone). In questo senso sono quindi rilevanti per il Tar le sole condanne riportate dall'«ex socio di maggioranza al 90% fino al 17 aprile 2014» e «dall'ex direttore tecnico cessato dall'ufficio il 11 marzo 2014». I soggetti condannati erano in carica, quindi, anche nel periodo successivo al 26 gennaio 2014. Proprio tali condanne, come specifica il Tar, rientrano «a pieno titolo tra quelle rilevanti ex articolo 38», quello sulla moralità professionale.

L'ex socio di maggioranza ha ceduto le quote alla moglie, ma per il Tar la "dissociazione" non c'è

Nella sentenza si valutano quindi anche i profili relativi alla "dissociazione", visto che

l'esclusione della ditta in base al requisito della moralità professionale non opera qualora l'impresa dimostri «che vi sia stata completa ed effettiva dissociazione dalla condotta penalmente sanzionata». Nel caso della Sangalli, come emerge dalla sentenza, l'ex socio di maggioranza della società «ha ceduto la propria partecipazione alla propria moglie convivente in data 17 aprile 2014; quest'ultima a sua volta è stata amministratrice della società dal marzo 2000 al gennaio 2014». Il Tar, si legge nella sentenza, «condivide l'assunto delle ricorrenti secondo cui il trasferimento alla moglie convivente della quota (peraltro quasi totalitaria dato che si tratta del 90% del capitale sociale) posseduta dall'ex socio, condannato per gravissimi reati compiuti nella veste di "amministratore di fatto" della società (in un periodo in cui la moglie era formalmente l'amministratore della stessa), non appare certo sintomatico di una completa rottura di ogni rapporto tra il condannato e la società». È più che plausibile supporre che il soggetto in questione sia, attraverso la moglie convivente, tuttora in grado di esercitare influenza sulla società». I giudici amministrativi sostengono, poi, che «è difficile

ipotizzare un comportamento dissociativo della società nei confronti di chi ne sia sostanzialmente il proprietario» e che il trasferimento della quota da parte del socio di maggioranza a altro soggetto «non è un comportamento dissociativo della società».

Il difetto di istruttoria nel corso della gara

Nell'impugnare l'aggiudicazione della Sangalli le ricorrenti contestano omissioni da parte del Comune per quanto riguarda alcune verifiche sulla sostenibilità dell'offerta presentata dalla Sangalli in sede di gara. Solo limitatamente ad alcuni aspetti inerenti i costi delle forniture comprese nell'appalto, il Tar sostiene l'esistenza di un difetto di istruttoria, evidenziando come la stazione appaltante (il Comune) «non abbia chiesto chiarimenti» e non abbia individuato alcuni «scostamenti».

L'annullamento dell'aggiudicazione e il futuro

Sulla base di tutti questi elementi il Tar di Latina ha dunque annullato l'aggiudicazione della gara alla Sangalli, «per il difetto del requisito della moralità professionale ricorrendo un precedente penale pregiudizievole a carico dell'ex socio di maggioranza della società che ha dismesso tale condizione nell'anno antecedente alla indizione della gara» e in quanto «sussiste anche il difetto di istruttoria nella verifica della sostenibilità dell'offerta». Il Tar ha condannato anche Comune e Sangalli al pagamento delle spese rispettivamente per 4 e 8 mila euro. Ora, in base a una nota ufficiale del Comune, l'amministrazione Ottaviani procederà «all'aggiudicazione della gara in favore della De Vizia, mentre nel caso in cui non dovesse registrarsi alcuna sospensiva da parte del Consiglio di Stato, nei successivi 40 giorni, si potrà effettuare la stipula del contratto per il nuovo appalto». Non è da escludere, infatti, che la Sangalli ora decida di fare appello contro la sentenza del Tar. Sarebbe l'ennesima puntata di una storia infinita. Nel frattempo nel capoluogo la raccolta differenziata resta inchiodata da anni a percentuali irrisorie del 18%.