



Autorità Nazionale Anticorruzione

Autorità Nazionale Anticorruzione

Prot. Uscita del 29/11/2018

Numero: 0098551

Ufficio: SG - UVS Ufficio Vigilanza Collaborativa e Vigilanze Speciali

Al Ministero dell'Economia e della Finanza
Capo di Gabinetto
Cons. Roberto Garofoli

Pec: ufficiogabinetto@pec.mef.gov.it

Al Ministero delle Politiche Agricole
Alimentari e Forestali
Capo di Gabinetto
Cons. Luigi Fiorentino

Pec: ano.gabinetto@pec.politicheagricole.gov.it

Alla Procura Generale
della Corte dei Conti

pec: procuratore.generale@corteconticert.it

e.p.c.

Al Direttore
della Agenzia per le
Erogazioni in Agricoltura
Dott. Gabriele Papa Pagliardini

Pec: protocollo@pec.agea.gov.it

Alla CONSIP
Amministratore delegato
Ing. Cristiano Cannarsa

Pec: postaconsip@postacert.consip.it

SEGNALAZIONE

Oggetto: Protocollo di intesa, monitoraggio e vigilanza collaborativa sui servizi di sviluppo e gestione del sistema informativo agricolo nazionale – Segnalazione criticità emerse nel contesto della vigilanza collaborativa (Fascicolo ANAC n. 2161/2016).

La presente segnalazione origina dai fatti che sono stati appresi dall'Autorità nel corso della vigilanza collaborativa espletata, in forza di Protocollo di Intesa del 15.3.2016 tra ANAC, Ministero delle Politiche Agricole alimentari e Forestali (MIPAAFT), Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e CONSIP S.p.a., sulla procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento a terzi dell'attività di gestione e sviluppo del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), procedura che CONSIP S.p.a. è stata incaricata di porre in essere per conto del MIPAAFT, secondo il disposto dell'art. 1, comma 6 bis D.L. n. 51 del 5.5.2015.

1. Premessa

In relazione all'oggetto in questione, per maggiore chiarezza è necessario ripercorrere, in premessa, le vicende che negli ultimi anni hanno riguardato la gestione del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN).

Con D.lgs. 99/2004, art. 14, co. 10 bis, l'AGEA, organismo di coordinamento e pagatore per la gestione delle erogazioni finanziate dal FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) e dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), sottoposto alla vigilanza del MIPAAF ai sensi del d.lgs. 165/1999, è stata chiamata a costituire una società a capitale misto pubblico-privato alla quale affidare la gestione e lo sviluppo del SIAN, con scelta del socio privato mediante l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica.

In attuazione di tale previsione è stata costituita la società SIN s.r.l. (dal 2011 SIN S.p.A.) con durata fino al 2036. Con 'contratto di servizio quadro' del 30.1.2006 alla SIN sono stati affidati i compiti di gestione e sviluppo del SIAN, fermi restando i compiti di coordinamento del sistema in capo ad AGEA.

Successivamente, nel 2007, è stato scelto con gara il *socio privato di minoranza della SIN S.p.A., per il periodo 2008-2016, individuato in un RTI di cui Almaviva S.p.A.¹ è capofila* con attribuzione del 49% delle quote di capitale della società, mentre il 51% è rimasto in mano pubblica. In forza della previsione di cui all'art. 4 del suddetto 'contratto di servizio quadro', per tale contratto era prevista durata di *'nove anni dalla sottoscrizione del capitale sociale da parte del socio privato'* e dunque con scadenza al 20.9.2016.

La SIN S.p.A. ha quindi stipulato con AGEA una serie di atti esecutivi, per l'ultimo dei quali era prevista scadenza al 20.9.2016, in coerenza la scadenza della partecipazione del socio privato alla SIN S.p.A. Difatti, nella documentazione di gara pubblicata sul sito Agea relativa alla selezione del socio privato avvenuta nel 2006 si legge *"La società (SIN) ha durata fino al 2036, ma la titolarità della partecipazione in capo al socio privato è collegata alla gestione del servizio per una durata di nove anni; decorso tale termine il socio privato dovrà procedere alla cessione della propria partecipazione in favore di AGEA, al valore che sarà determinato alla data di scadenza del termine suddetto"*.

In tale contesto si è innestata la successiva previsione di legge di cui all'art. 1, comma 6 bis D.L. n. 51 del 5.5.2015 in forza della quale *"alla cessazione della partecipazione del socio privato alla società di cui all'articolo 14, comma 10-bis, del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99 (SIN S.p.A.), l'AGEA provvede, in coerenza con la strategia per la crescita digitale e con le linee guida per lo sviluppo del SIAN, alla gestione e allo sviluppo del SIAN direttamente, o tramite società interamente pubblica nel rispetto delle normative europee in materia di appalti, ovvero attraverso affidamento a terzi mediante l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche avvalendosi a tal fine della società CONSIP Spa, attraverso modalità tali da assicurare comunque la piena operatività del sistema al momento*

¹ Dalla documentazione fornita all'Autorità da Agea (in particolare ultimo 'Atto esecutivo A14-01' lettera 'x' delle premesse) si ricava che tale RTI era così composto: Almaviva S.p.a. (mandataria) Auselda AED Group S.p.A., Sofiter S.p.A., IBM Italia S.p.A., Agriconsulting S.p.A., Telespazio S.p.A., Coopprogetti Soc. Coop. Ed Agrifuturo Soc. Coop. A mutualità prevalente, tutte in qualità di mandanti.

della predetta cessazione. La procedura ad evidenza pubblica è svolta attraverso modalità tali da garantire la salvaguardia dei livelli occupazionali della predetta società esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto". Si segnala che tale previsione è stata introdotta dalla Camera dei Deputati in sede di conversione del D.L. 51/2015 con legge 91 del 2.7.2015, anche per rispondere ad esigenze di controllo pubblico della banca dati relativa al sistema agricolo nazionale. Appare utile menzionare, altresì, la presenza di un'interpellanza parlamentare del 10.4.2015, precedente al D.L. 51/2015 sopra citato ed alla legge di conversione, nel corso della quale l'allora Viceministro dell'economia e delle finanze, Enrico Morando, esprimeva la posizione del Governo sostenendo che non si sarebbe fatto ricorso ad assegnazioni provvisorie in quanto soluzioni utili a garantire la continuità dell'attività del sistema sarebbero state approntate da SIAN *in tempi perfettamente compatibili con la scadenza del contratto in essere.*

Pertanto, per effetto del combinato disposto della *lex specialis* di gara del 2006 per la selezione del socio privato e del dettato normativo del 2015, nonché delle espresse previsioni contenute nell'accordo di servizio quadro e nell'ultimo atto attuativo, sia la partecipazione del socio privato in SIN S.p.A. sia il contratto di servizio quadro tra SIN S.p.A. e AGEA, sono venuti a scadere a settembre 2016. Da qui l'esigenza, alla base del Protocollo di Intesa siglato con l'Autorità nel 2016, di effettuare una nuova gara.

2. La procedura di gara sottoposta a vigilanza collaborativa.

Al fine di dare attuazione alla sopra richiamata disposizione normativa, in data 30.11.2015 è stata sottoscritta apposita convenzione tra AGEA e CONSIP S.p.A. avente ad oggetto l'attività di supporto, da parte di CONSIP, per l'acquisizione di beni e servizi attinenti alla gestione ed allo sviluppo del SIAN. Essendo la convenzione precedente alla stipula del Protocollo di Vigilanza Collaborativa l'Autorità non ne ha avuto diretta conoscenza documentale. La convenzione, tuttavia, è stata richiamata da CONSIP ed AGEA quale presupposto per la gara da porre in essere; AGEA ha altresì riferito più volte in sede di audizione che in relazione alla predisposizione di tale gara la convenzione prevede l'erogazione di una cospicua somma di danaro a favore di CONSIP S.p.A.

La procedura aperta per l'affidamento a terzi dell'attività di gestione e sviluppo del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN) ai sensi dell'art. 1, comma 6 bis D.L. n. 51 del 5.5.2015 che vede CONSIP S.p.A. in qualità di Amministrazione aggiudicatrice responsabile per la predisposizione della strategia e dei documenti di gare e per la gestione della procedura, è stata suddivisa in quattro lotti, per l'importo complessivo di euro 555.000.000,00.

Più nel dettaglio, il Lotto 1 ha avuto ad oggetto servizi di telerilevamento ed elaborazione cartografica presso la sede del fornitore e sul territorio nazionale, per un importo a base d'asta pari ad euro 15.000.000,00, iva esclusa; il Lotto 2 ha avuto ad oggetto servizi tecnici-agronomici per un importo a base d'asta pari ad euro 180.000.000,00 iva esclusa; il Lotto 3 servizi applicativi e di gestione delle infrastrutture informatiche per un importo a base d'asta pari ad euro 300.000.000,00 iva esclusa; il Lotto 4 servizi di assistenza per un importo a base d'asta pari ad euro 60.000.000,00 iva esclusa.

Il bando di gara è stato pubblicato in data 4.10.2016 con termine di presentazione delle domande fissato al 6.12.2016.

La vigilanza collaborativa, fino ad oggi espletata, ha riguardato l'esame degli atti di gara, la verifica dell'assenza di conflitti di interesse in relazione alla nomina dei membri della commissione giudicatrice – che ha determinato diversi rilievi dell'Autorità con conseguente sostituzione di alcuni commissari – nonché l'esame, ancora in corso, della fase relativa alle aggiudicazioni.

Inoltre, sono state rivolte all'Autorità diverse richieste di pareri in relazione a profili critici emersi nel corso dello svolgimento della procedura e sono, altresì, pervenute alcune rilevanti segnalazioni che hanno richiesto l'avvio di approfondimenti specifici, anche con l'ausilio della Guardia di Finanza, come in seguito meglio si dirà.

Nell'espletamento della vigilanza collaborativa, infatti, l'Autorità si è avvalsa dell'ausilio della Guardia di Finanza per l'approfondimento di alcuni aspetti specifici.

Per quanto riguarda lo svolgimento della procedura, allo stato attuale si è conclusa la fase di valutazione delle offerte e sono stati, pertanto individuati gli aggiudicatari di tutti e quattro i lotti. Il contratto relativo al Lotto 1 è stato aggiudicato prima degli altri ed è già in fase di esecuzione in ragione dell'urgenza legata a motivi di continuità del servizio ed alla scadenza del precedente contratto. Per tutti e tre i restanti lotti sono attualmente in corso le verifiche di legge sugli aggiudicatari.

Si fornisce di seguito un quadro riepilogativo delle aggiudicazioni per lotto:

Lotto	Aggiudicatario	Numero partecipanti	Data aggiudicazione provvisoria	Data aggiudicazione definitiva	Base d'asta	Importo finale di aggiudicazione
1)	RTI CGR - Compagnia Generale Riprese Aeree S.p.a. ed E-GEOA S.p.a.	1	27.2.2018 (con esecuzione anticipata)	11.7.2018	Euro 15.000.000,00	euro 10.629.979,20
2)	RTI Almaviva - The Italia Innovation Company S.p.a. (mandataria), Engineering Ingegneria Informatica S.p.a., Servizi Informativi Geografici s.r.l.	3	1.8.2018	Ancora no	Euro 180.000.000,00	Euro 72.308.250,00
3)	RTI Leonardo S.p.a. (mandataria), HPE Services Italia S.r.l., E-GEOS S.p.A., Green Aus S.p.A., ABACO S.p.a.	3	1.8.2018	Ancora no	Euro 300.000.000,00	Euro 137.946.759,47
4)	RTI Ernest & Young Financial Business Advisors S.p.A. (mandataria) E Accenture S.p.A.	4	1.8.2018	Ancora no	Euro 60.000.000,00	Euro 28.197.688,28

In relazione a quanto sopra si chiarisce ulteriormente che la *lex specialis* introduceva delle limitazioni all'aggiudicazione dei lotti, disponendo che per i lotti 1, 2 e 3 all'operatore economico che avesse

presentato offerta e fosse risultato primo in graduatoria in tutti, potessero essere aggiudicati fino ad un massimo di due lotti, individuati in quelli di maggior valore economico. Per il lotto 4, inoltre, avendo lo stesso ad oggetto un'attività di sostanziale monitoraggio delle attività oggetto degli altri lotti, veniva previsto, per evitare situazioni di conflitto di interesse, che la partecipazione fosse escludente, con divieto per il concorrente che avesse presentato domanda di partecipazione alla gara per il lotto 4 (o anche imprese in relazioni di controllo o relazioni di fatto) di partecipare anche per gli altri lotti, a pena di esclusione dalla gara.

3. Sintesi delle principali criticità rilevate.

La vigilanza collaborativa sull'appalto in questione ha fatto emergere diverse criticità che si ritiene necessario porre all'attenzione, nel momento in cui è possibile compiere una valutazione complessiva, a ridosso della conclusione della procedura di affidamento.

3.1 Consistenti ritardi

In primo luogo, la procedura di gara è stata caratterizzata da consistenti ritardi, sin dalla fase del suo avvio.

La ricostruzione sopra effettuata evidenzia come, nonostante la convenzione con CONSIP S.p.a. per la definizione ed attuazione della procedura di gara fosse stata stipulata il 30.11.2015, ossia un anno prima della scadenza della partecipazione del socio privato alla SIN S.p.A. prevista per il 20.9.2016, il bando per la nuova gara è stato pubblicato solo successivamente a detta scadenza, determinandosi, in tal modo, sin da subito, una situazione di emergenza che ha costretto alla proroga del precedente affidamento.

Al riguardo occorre precisare che la pubblicazione degli atti di gara è avvenuta ad inizio ottobre 2016 solo a seguito dei ripetuti solleciti rivolti a CONSIP S.p.A. dalla AGEA. Su tale ritardo non ha in alcun modo inciso la vigilanza collaborativa, in quanto il Protocollo di Intesa siglato il 15.3.2016 è rimasto inattuato per cinque mesi in attesa che CONSIP S.P.A. inviasse all'Autorità la documentazione di gara in bozza per le conseguenti verifiche. Ciò ha comportato, peraltro, la necessità che l'Autorità si occupasse, prima ancora che della vigilanza sugli atti di gara, di complesse questioni relative alla proroga del contratto – quadro del 2006, a seguito di specifica richiesta di parere formulata da AGEA (nota prot. n. 53325 del 4.4.2016).

Successivamente all'invio della documentazione, effettuato dalla CONSIP S.p.A. il 21.7.2016 (prot. n. 111656), l'ANAC ha offerto riscontro cinque giorni dopo, in data 26.7.2016 (prot. n. 113429), secondo una tempistica consueta nell'ambito della vigilanza collaborativa in ragione della peculiarità di questa azione preventiva che non deve andare mai a detrimento della tempestività dell'azione amministrativa. Vi è stata, poi, un'ulteriore interlocuzione in contraddittorio, come da procedimento descritto nel Protocollo di Intesa, che si è conclusa il 23.9.2016 (nota prot. 138704) con presa d'atto dell'Autorità sulla documentazione di gara che doveva pertanto ritenersi matura per la pubblicazione.

La gara così avviata è stata subito caratterizzata da un primo rallentamento legato alla richiesta di CONSIP S.p.a di posticipare al 6.12.2016 il termine di presentazione delle domande a seguito dei numerosi quesiti pervenuti. Anche in questo caso la vigilanza collaborativa dell'Autorità ha fornito supporto senza aggravare la procedura, in quanto le osservazioni dell'Autorità sui quesiti pervenuti sono state trasmesse alla CONSIP S.p.A. cinque giorni dopo la richiesta da quest'ultima formulata (nota ANAC prot. 173326 del 22.11.2016).

Ulteriori ritardi sono stati legati alle difficoltà incontrate dalla CONSIP S.p.A. nell'individuazione di commissari di gara che non si trovassero in conflitto di interesse rispetto ai partecipanti, nonché, successivamente a tale individuazione, alla lentezza delle operazioni della commissione medesima, le cui sedute sono state molto dilazionate nel tempo. In merito eloquente è la frequenza delle note di sollecito che sono state indirizzate a CONSIP S.p.A. tra le quali, a titolo indicativo, si ricordano la nota AGEA prot. 124047 del 6.11.2017 relativa all'avvio delle operazioni di valutazione delle offerte; la nota del Ministero n. 9678 del 31.1.2018 relativa al sollecito dei lavori della commissione di gara che, anche una volta iniziati, sono stati più volte bloccati dalle ripetute assenze per malattia di uno dei Commissari e, successivamente, dalle sostituzioni di alcuni di essi; le note AGEA (prot. 73828 del 29.5.2017; prot. 133677 del 6.12.2017) relative al sollecito specifico dell'aggiudicazione del lotto 1, dati i consistenti ritardi; la nota AGEA prot. 4375 del 22.1.2018 di sollecito dell'aggiudicazione degli altri lotti. Tutte le suddette note sono state inviate per conoscenza anche all'Autorità che, in alcuni casi, a sostegno delle richieste delle Amministrazioni interessate, ha inviato anche proprie richieste di sollecito.

In relazione ai suddetti ritardi CONSIP S.p.A. non ha mai evidenziato complessità procedurali, gli stessi sono da imputarsi, pertanto, a questioni organizzative.

Secondo quanto più volte rappresentato da AGEA in sede di audizione presso l'ufficio procedente dell'Autorità, i ritardi hanno determinato un aggravio di costi e del rischio di perdita dei finanziamenti europei, nonché, a fronte di uno slittamento di oltre tre anni dei tempi indicati per le aggiudicazioni, la necessità di garantire l'indispensabile prosecuzione dei servizi attraverso una serie 'proroghe tecniche' ai precedenti esecutori, ulteriori rispetto alla prima proroga concessa nel 2016 in attesa dell'inizio della gara, di cui sopra si è detto. Anche queste proroghe, come la prima, sono state assentite previa richiesta di parere all'Autorità (si segnala il parere ANAC sulla proroga relativa ai servizi di telerilevamento -Lotto 1, nota ANAC prot. n. 81702 del 15.6.2017, nonché il parere sull'esecuzione anticipata nelle more della stipula del nuovo contratto, sempre in relazione al Lotto 1, prot. 138957 del 22.12.2017) ma, ancorché le stesse si palesassero come unica soluzione possibile a garanzia degli operatori del settore in attesa del completamento della procedura di gara, esse hanno comunque determinato il permanere della gestione pre-esistente anche quando questa aveva già dato adito a dubbi di legittimità ed inchieste giudiziarie.

Attualmente, peraltro, come si evince dalla tabella sopra riportata, l'unico lotto per cui si è addivenuti all'aggiudicazione definitiva è il Lotto 1, sin dall'inizio oggetto di specifici e ripetuti solleciti.

La scrivente Autorità ritiene che i sopra richiamati ritardi – in sé contestabili in qualsiasi procedura – assumano, in relazione alla specifica procedura vigilata, connotati di maggiore criticità se si considerano i seguenti aspetti:

1. CONSIP S.p.a. è stata appositamente individuata dal Legislatore come soggetto dotato dell'esperienza e delle capacità adeguate ad agevolare le operazioni di gara;
2. Erano state contrattualmente fissate, mediante apposita convenzione tra CONSIP S.p.A. ed AGEA, specifiche tempistiche per lo svolgimento della procedura coerenti con l'esigenza di individuare in tempo utile i nuovi affidatari dei servizi di gestione e sviluppo del SIAN. Tali tempistiche sono state disattese;
3. L'attuazione della gara è stata caratterizzata da ingenti costi, diretti ed indiretti. In relazione ai costi diretti, si è appreso da AGEA che in fase di predisposizione della documentazione di gara CONSIP S.p.a., nonostante le specifiche competenze, si è avvalsa di esperti esterni il cui costo è stato posto a carico dell'Amministrazione interessata, tale costo è stato consistente. A tale costo diretto si sono aggiunti i costi indiretti connessi all'esigenza di proroghe tecniche della durata di oltre due anni (dal 20.9.2016 ad oggi).
4. A ciò si aggiunga che, come attestato da ultimo dalla nota AGEA in ingresso ANAC prot. 63843 del 1.8.2018, pare che la SIN S.p.A. che mantiene la gestione dei servizi (pur scaduta nel 2016) per effetto

dei notevoli ritardi della procedura di gara, non fornisca un servizio adeguato con gravi disagi per gli utenti. In particolare AGEA testualmente mette in evidenza che *“il servizio produce enormi disagi agli agricoltori ed alla stessa AGEA. Ciò risulta da numerose note di contestazione ... e da innumerevoli lamentele delle Regioni e degli agricoltori”*.

3.2 Commissione Giudicatrice

Le vicende legate all'individuazione della Commissione Giudicatrice ed alla sua attività hanno avuto un rilevante impatto sullo svolgimento della gara in questione.

Innanzitutto si rileva che, contrariamente alla procedura indicata nel Protocollo di Intesa, la commissione è stata nominata senza preventiva trasmissione dei nominativi all'Autorità. Tale circostanza, contestata dall'Autorità che, tuttavia, nell'interesse alla celere prosecuzione della procedura ha manifestato la disponibilità ad una eccezionale verifica 'ex post', non ha tuttavia giovato alla rapidità delle operazioni di gara in quanto, dopo l'iniziale comunicazione dei nominativi all'Autorità con nota del 21.12.2016 (prot. 188814), CONSIP S.p.A. ha comunicato la sostituzione di un commissario, con successiva nota prot. 13910 del 27.1.2017.

Oltre a ciò l'Autorità, nell'espletamento della sua attività di vigilanza con l'ausilio della Guardia di Finanza, ha dovuto segnalare alla CONSIP S.p.A. la presenza di un potenziale conflitto di interesse del presidente della commissione rispetto all'elenco dei partecipanti alla gara, suggerendone la sostituzione (questione rilevata con nota ANAC prot. 23716 del 14.2.2017). Un diverso nominativo è stato trasmesso all'Autorità solo un mese dopo.

In corso di vigilanza collaborativa –nonostante i ripetuti solleciti di cui sopra si è detto - si è quindi appreso che la commissione giudicatrice continuava a riunirsi una sola volta con cadenza settimanale o plurisettimanale anche quando i termini ultimi originariamente convenuti per addivenire alle aggiudicazioni erano abbondantemente spirati. Ciò ha determinato un evidente rallentamento delle operazioni di gara. Una consistente parte dei ritardi è stata imputata alla malattia di un commissario. In particolare, con nota del 21.12.2017 prot. 138073 CONSIP S.p.A. ha comunicato che per infortunio di un commissario di gara le operazioni della commissione sarebbero riprese solo nel febbraio 2018, dunque a distanza di due mesi. Proprio a fronte di questa comunicazione il Ministero competente è stato costretto ad assentire un'ulteriore proroga tecnica del servizio (nota prot. 9678 del 31.2.2018) contestando la mancata sostituzione del commissario. Ciò nonostante, il commissario in questione è stato sostituito solo nel giugno 2018 dopo che ulteriori ritardi nella procedura si erano accumulati.

A fronte di tutto quanto sopra l'Autorità ritiene opportuno segnalare le vicende legate ai ritardi della commissione giudicatrice; come ulteriore elemento di specifica criticità della gara in questione. Si è infatti osservato nel corso della vigilanza collaborativa che CONSIP S.p.A., pur essendo un soggetto istituzionalmente qualificato e competente, e pur a fronte di numerosi solleciti provenienti sia dal Ministero interessato, sia da AGEA, sia dalla stessa Autorità, non ha posto in essere misure adeguate a fronteggiare i ritardi della commissione giudicatrice e garantire il tempestivo svolgimento delle operazioni.

3.3 Collegamenti tra i partecipanti e gli aggiudicatari dei lotti.

Nel corso della vigilanza collaborativa sono pervenute due segnalazioni con note in ingresso ANAC prot. 30234 del 6.4.2018 e prot. 28491 del 30.3.2018 che rappresentavano come nei lotti 2 e 3 ci fosse la presenza di società concorrenti e di subappaltatrici tra loro direttamente o indirettamente collegate. Le segnalazioni mettevano in evidenza, inoltre, che per effetto di tali collegamenti il sig. Salvatore Calvanico starebbe di fatto 'presidiando' entrambi gli indicati lotti della gara. Tale soggetto sarebbe non solo coinvolto nelle vicende relative all'attuale esecuzione e gestione del SIAN, alcune delle quali all'attenzione della magistratura penale, ma sarebbe altresì coinvolto in altre vicende all'attenzione della magistratura penale legate alla gestione di fondi pubblici per l'agricoltura ed il territorio

P

in Sicilia. Le segnalazioni sono state tempestivamente trasmesse alle Procure competenti e all'Antitrust, oltre che alla stazione appaltante (note di trasmissione prot. 36745, 36741, 36734, 36720 tutte del 27.4.2018). L'Antitrust con nota in ingresso ANAC n. 38601 del 7.5.2018, ha comunicato di aver attribuito la pratica alla Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza che all'esito dell'istruttoria renderà note le sue conclusioni all'Autorità.

Nelle more la scrivente Autorità, per i profili di propria competenza, ha richiesto approfondimenti alla Guardia di Finanza che ha fornito un primo riscontro con nota prot. 56600 del 28.6.2018 ed un riscontro definitivo con nota prot. 87416 del 24.10.2018. Entrambe le note sono state trasmesse anche alle Procure competenti.

In questa sede appare utile rappresentare il quadro che emerge dalle indagini della Guardia di Finanza.

In primo luogo, la Guardia di Finanza ha evidenziato come la SIN S.p.A., ancora attuale gestore dei servizi del Sistema Informativo Agricolo Nazionale in forza delle proroghe conseguenti ai ritardi nella procedura di appalto in esame, abbia una composizione societaria che vede il 51% delle azioni possedute da AGEA, mentre il restante 49% suddiviso tra soci privati tutti direttamente o indirettamente partecipanti alla nuova gara in qualità di concorrenti o subappaltatori.

È stato dunque messo in evidenza dalla Guardia di Finanza come i soci privati della SIN S.p.A. si siano di fatto riorganizzati per accedere e partecipare alla nuova gara. Tale circostanza in sé non determina una violazione di legge, tuttavia poiché la comune partecipazione a SIN S.p.A. – si ribadisce società ancora in pieno esercizio ed attuale esecutrice del servizio – determina un collegamento tra tali soggetti, deve essere valutata la rilevanza di tale collegamento ai sensi dell'art. 80 comma 5, lettera m) d.lgs. 50/2016. Questa previsione del Codice dei Contratti, si ricorda, dispone che deve essere escluso dalla partecipazione alla procedura di gara l'operatore economico che si trovi rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale. Tale condizione è escludente anche quando la situazione di collegamento sia riferita ad un suo subappaltatore.

Ciò posto, si rileva che l'analisi della Guardia di Finanza ha accertato la presenza di collegamenti tra imprese partecipanti, sia nell'ambito del Lotto 2, sia nell'ambito del Lotto 3. Inoltre è stato accertato un collegamento tra l'aggiudicatario del Lotto 1 ed un partecipante al Lotto 2, per il tramite di un subappaltatore.

In particolare, nel Lotto 2 è stato accertato un collegamento tra Almaviva S.p.A., mandataria del RTI individuato come aggiudicatario, da un lato, e Agriconsulting S.p.A. e Agrifuturo soc. coop., dall'altro lato, rispettivamente mandataria e mandante di altro RTI partecipante al medesimo lotto, il tutto per effetto della partecipazione delle tre le imprese alla SIN S.p.A.

Nel Lotto 3 è stato accertato un collegamento tra Almaviva S.p.A., mandataria del RTI partecipante e IBM Italia S.p.A., mandataria di altro RTI partecipante, per effetto della partecipazione di entrambe sia alla SIN S.p.A., sia alla Agrisian – Consul e Serv. Per A. S.c.p.A. Inoltre, il RTI con capofila IBM Italia S.p.A. ha indicato tra i subappaltatori la Agriconsulting S.p.A., collegata ad Almaviva S.p.A., capofila del RTI concorrente, per effetto della comune partecipazione a SIN S.p.A. Si rileva che nessuno questi RTI è risultato aggiudicatario del Lotto 3.

È stato accertato, altresì, un collegamento tra Compagnia Generale Riprese Aeree S.p.a., mandataria del RTI aggiudicatario del Lotto 1 e Aerodrom s.r.l. subappaltatrice indicata dal RTI con capofila Agriconsulting S.p.A., concorrente nel Lotto 2. In questo caso si tratta di un collegamento diretto di quote di capitale tra le due società.

Oltre ai collegamenti connessi a comuni partecipazioni societarie, la Guardia di Finanza ha accertato, altresì, 'contiguità' tra alcuni dei partecipanti legati alla circostanza di aver utilizzato, seppure in tempi diversi, le stesse persone in qualità di procuratori, consiglieri, consiglieri delegati o vice presidenti del CdA. Fenomeni di questo tipo vengono segnalati oltre che tra società appartenenti allo stesso raggruppamento (in questo caso appaiono poco rilevanti), anche tra società appartenenti a raggruppamenti diversi e partecipanti a lotti diversi, come ad esempio avviene tra la Green Aus S.p.A., mandante nel RTI aggiudicatario del Lotto 3 e la Agrifuturo soc. coop., mandante nel raggruppamento con a capo la Agriconsulting S.p.a., partecipante al Lotto 2. Sempre sotto tale profilo, è stata accertata una 'contiguità' tra la IBM Italia S.p.a., mandataria nel RTI partecipante al lotto 3 con la EUSTEMA S.p.a., subappaltatrice indicata dal RTI aggiudicatario del medesimo Lotto 3.

Considerato che, per quanto già indicato la Agriconsulting S.p.a., partecipante al Lotto 2 ha altresì un collegamento con il RTI aggiudicatario del Lotto 1, si ravvisa un circolo di relazioni che coinvolge tutti i primi tre lotti messi a gara (Lotto 1, Lotto 2, Lotto 3). In merito ai collegamenti riferibili al Lotto 4 - per il quale, si ricorda, la partecipazione era escludente - la Guardia di Finanza sta effettuando specifici approfondimenti su richiesta dell'Autorità.

Alla luce di tutto quanto sopra sinteticamente riepilogato, si può quindi concludere che gli accertamenti della Guardia di Finanza ad oggi compiuti confermano la fondatezza delle segnalazioni pervenute all'Autorità e dunque l'esistenza di collegamenti diretti o indiretti, tra le imprese partecipanti ai Lotti 1, 2 e 3. Ancorché alcuni collegamenti siano stati accertati tra imprese concorrenti per lotti diversi, gli stessi possono avere rilevanza - e pertanto dovevano essere dichiarati ai sensi dell'art. 80, comma 5 lettera m) d.lgs. 50/2016 - in ragione dei limiti di aggiudicazione e partecipazione ai vari lotti della gara in esame, di cui sopra si è detto.

Con riferimento a tale aspetto, la scrivete Autorità ha provveduto a segnalare alla CONSIP S.p.A. la presenza dei collegamenti accertati dalla Guardia di Finanza, per le verifiche di competenza della stazione appaltante, richiedendo contestualmente, tuttavia, la trasmissione della documentazione relativa alla parte delle offerte di ciascun concorrente relativa alla dichiarazione da rendere ai sensi dell'art. 80, comma 5, lettera m) del Codice, al fine di appurare direttamente l'eventuale presenza di dichiarazioni non veritiere che potrebbero determinare l'esclusione dalla procedura. L'esito di tale verifica, tutt'ora in corso, verrà tempestivamente comunicato ai Destinatari della presente segnalazione, ad integrazione della stessa.

Con riferimento all'ulteriore aspetto delle segnalazioni pervenute all'Autorità, relativo ai collegamenti dei partecipanti con la famiglia Calvanico, la Guardia di Finanza conferma la presenza di una rete di collegamenti e cointeressenze tra la famiglia Calvanico e alcune subappaltatrici, in particolare Automazione Piemonte Tech s.r.l., e Sofiter Tech s.r.l., entrambe subappaltatrici indicate dal RTI con capofila Almaviva S.p.A., partecipante al Lotto 3.

Ciò posto, l'Autorità in merito ha già segnalato alla CONSIP S.p.A. anche tale aspetto. In particolare, benché il suddetto RTI non sia risultato aggiudicatario del Lotto 3, è stato rilevato che in forza della clausola risolutiva espressa presente nel Protocollo di Intesa siglato con l'Autorità che rende rilevanti, ai fini dell'esclusione di determinati soggetti dalla partecipazione alla gara e/o dall'esecuzione del contratto, anche la presenza di misure cautelari o provvedimenti di rinvio a giudizio (tutela anticipatoria rispetto alle ipotesi di esclusione previste dall'art. 80 d.lgs. 50/2016) sembrerebbero sussistere elementi per considerare le suddette subappaltatrici escluse da qualsiasi aspetto relativo al servizio in gara, sia in caso di scorrimento della graduatoria, sia in caso di tentato ricorso alle medesime società da altri operatori economici aggiudicatari.

In ultimo, con riferimento al Lotto 4, sul quale, come sopra rilevato, sono in corso ulteriori accertamenti, è stato segnalato alla CONSIP S.p.A. (con nota ANAC prot. 58963 del 4.7.2018) che dagli accertamenti dell'Autorità è emerso che l'impresa AGROTEC S.p.a. indicata nel lotto 4 come subappaltatrice dal partecipante RTI Pricewaterhousecoopers Advisory S.p.A. (mandataria) e KPMG Advisory S.p.a., è stata oggetto in data 17.6.2015 di un accertamento informativo da parte della Prefettura

di Roma che ha rilevato la sussistenza di cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 d.lgs. 159/2011. Allo stato CONSIP S.p.A. non ha ancora fornito riscontri in merito.

3.4 Ulteriori questioni relative a vicende societarie dei soci della SIN S.p.A.

A completamento di quanto sopra rilevato in relazione ai collegamenti tra i partecipanti, si segnala che nel corso della vigilanza collaborativa sono pervenute all'Autorità alcune note della Green Aus S.p.a. (in ingresso ANAC prot. 55920 del 26.6.2018 e prot. 70176 del 10.8.2018) che, in qualità di socio privato della SIN S.p.A., ancora gestore dei servizi per AGEA, contesta la perdita dei requisiti di un altro socio privato della SIN S.p.A., la Sofiter S.p.A. a seguito della sua dichiarazione di fallimento ed oppone diniego al subentro (quale socio della SIN S.p.A.) della Sofiter Tech s.r.l., società nata dalla cessione di ramo di azienda della Sofiter S.p.A. e che, tuttavia, per la Green Aus S.p.A. non avrebbe i requisiti per subentrare come socio.

È stato altresì appreso dall'Autorità che a tali contestazioni AGEA ha replicato ipotizzando che le iniziative assunte dalla società Green Aus S.p.A. rappresentino turbativa del ramo di azienda Sofiter di pertinenza del fallimento ed ha conseguentemente dichiarato di aver informato la Procura della Repubblica di Torino per gli accertamenti di competenza.

Tali vicende, ancorché non direttamente afferenti alla gara sottoposta a vigilanza collaborativa sono comunque sulla stessa incidenti in quanto la Green Aus S.p.A. fa parte del RTI aggiudicatario provvisorio del Lotto 3 e, pertanto, eventuali sue condotte fraudolente in danno nello svolgimento del precedente servizio potrebbero essere idonee a integrare una causa di esclusione ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. e) d.lgs. 60/2016. Tale circostanza è stata pertanto comunicata alla CONSIP S.p.A. che in qualità di stazione appaltante è chiamata a compiere, anche con l'ausilio di AGEA, tutte le valutazioni del caso circa l'eventuale applicazione della suddetta causa di esclusione.

Infine, si aggiunge che nel corso della vigilanza è altresì pervenuta una segnalazione (prot. 163538 del 7.11.2016) avente ad oggetto la cessione alla Green Aus s.p.a. della Auselda Aed Group s.p.a., già facente parte del RTI socio di minoranza della SIN S.p.A. Si osserva che, come già sopra richiamato, la Green Aus è parte del RTI aggiudicatario del Lotto 3. La segnalazione, aveva esclusivamente ad oggetto operazioni societarie, mettendo in rilievo, tra le altre cose, che la vendita, curata in un contesto di amministrazione straordinaria dal commissario straordinario nominato dal Ministero dello Sviluppo Economico, sarebbe avvenuta 'ad un prezzo di mercato molto basso con plusvalenza' per il compratore. Trattandosi di profili societari che esulano dalla competenza dell'Autorità, la segnalazione è stata a suo tempo inoltrata alla Guardia di Finanza per gli accertamenti di competenza.

È comunque opportuno rilevare in questa sede che le informazioni a suo tempo ricevute dall'Autorità sembrano confermare quanto da ultimo messo in rilievo dalla Guardia di Finanza all'esito degli accertamenti sui collegamenti tra gli operatori economici partecipanti alla gara e cioè che *"dalla lettura dei fascicoli camerali storici degli operatori economici partecipanti e correlati, è possibile rilevare un elevato numero di trasformazioni nelle stesse nel periodo temporale immediatamente precedente e successivo alla pubblicazione della gara"* che potrebbero avere correlazioni motivazionali con le varie fasi della gara.

4. Conclusioni

La presente segnalazione viene inoltrata, in un'ottica di collaborazione istituzionale anche alla luce del Protocollo di Intesa siglato, a tutti i soggetti coinvolti nelle attività relative all'affidamento della gestione del SIAN e nel controllo delle stesse, per opportuna conoscenza e per le eventuali conseguenti azioni di competenza.

L'Autorità provvederà ad integrare le informazioni trasmesse all'esito degli ulteriori approfondimenti in corso ed alla luce delle determinazioni che verranno assunte in relazione alle aggiudicazioni dei lotti 2, 3 e 4.

Raffaels Cantone