

DELIBERA n. 784

del 24 novembre 2021.

Oggetto

Rete Ferroviaria Italiana: Accertamento ispettivo ai sensi dell'art. 213 comma 5 del D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i. presso le competenti sedi di Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. per la verifica degli appalti identificati con i CIG: 55950361C5 - 55811541FB - 5484788E3A - 5518811AE6 - 5606642B55 - 5478702FE6 - 55453653F6 - 5475002294 - 5501757181 - 5575721E83 - 5625003B4F - 56031032DE - 55106425A2 - 5556835D4B - 548J53543B (importo a base d'asta: 194.400.000 euro).

Riferimenti normativi

Art. 3, comma 26, d.lgs. 163/2006

Art. 59 d.lgs. 163/2006

Art. 214 c. 3 d.lgs. 163/2006

Parole chiave

- Organismo di diritto pubblico
- Accordi quadro nei settori speciali
- Quantificazione importi opere di manutenzione
- Appalto a forfait

Massima

Rete Ferroviaria Italiana Spa è qualificabile come organismo di diritto pubblico e conseguentemente è assoggettata alle regole dell'evidenza pubblica anche qualora operi nei settori ordinari.

L'applicazione della disciplina degli appalti nei settori speciali deve ritenersi circoscritta agli interventi strettamente funzionali all'esercizio delle attività istituzionali demandate all'amministrazione aggiudicatrice ed al fine di stabilire se una procedura di gara sia o meno riconducibile alla disciplina dettata per i settori speciali occorre verificare se sussiste un rapporto funzionale tra l'oggetto dell'appalto e l'esercizio delle attività istituzionali del soggetto aggiudicatore.

Qualora un appalto ricada sia nella disciplina dei settori ordinari che speciali, nel caso in cui sia impossibile stabilire la destinazione dell'attività principalmente svolta, si applica la disciplina dei settori ordinari "ferma la facoltà, per gli enti aggiudicatori, di chiedere, in aggiunta all'attestazione SOA, ulteriori specifici requisiti di qualificazione relativamente alle attività disciplinate dalla parte III".

Visto il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

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 Lavori

Considerato in fatto

Con bando di gara pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 72 del 27.06.2014, nonché nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. 2014/S 118-210948 Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. indicava una procedura ristretta per l'esecuzione dei lavori di manutenzione dei fabbricati ferroviari e relative pertinenze, non interferenti con l'esercizio ferroviario (fabbricati viaggiatori, fabbricati in genere ed impianti afferenti) nonché delle attività di conduzione e manutenzione degli impianti di riscaldamento/condizionamento e degli impianti traslo-elevatori ricadenti nei territori di competenza della medesima (con il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso). per un importo a base d'asta di 194.400.000 euro, e all'esecuzione dei relativi 1001 contratti applicativi.

L'appalto, suddiviso in 15 lotti - corrispondenti alle Direzioni Territoriali Produzione in cui R.F.I. è articolata sul territorio - prevedeva come termine per la ricezione delle domande di partecipazione il giorno 14.07.2014, data entro cui sono pervenute 134 richieste di partecipazione, con successivo invito a presentare le offerte in favore di 114 operatori economici.

Entro il termine previsto del 11.11.2014 sono pervenute n. 34 offerte, oggetto di vaglio da parte della Commissione di gara che ha ammesso alla fase successiva dell'apertura delle buste contenenti l'offerta economica n. 32 concorrenti. In data 26.11.2014 la Commissione di Gara si è riunita in seduta pubblica per l'apertura delle buste economiche delle offerte ammesse, con successivo invio delle lettere di aggiudicazione definitiva ai diversi operatori in data 03.12.2014.

In seguito alla verifica dei requisiti in capo agli aggiudicatari e all'efficacia dell'aggiudicazione definitiva per i 15 lotti, sono stati stipulati i 15 Accordi Quadro con cui sono state individuate le condizioni, soprattutto in riferimento ai prezzi, alle quali l'aggiudicatario si obbligava ad eseguire le prestazioni oggetto degli accordi medesimi, mentre venivano demandate ai successivi contratti applicativi le specificazioni riguardo l'oggetto degli interventi, ed in particolare le attività da eseguire, la consistenza delle lavorazioni e delle forniture in opera, le categorie di lavoro costituenti l'intervento, le attività da realizzare, il luogo interessato dagli interventi, l'importo dell'intervento e delle attività con indicazione delle quote riferite ai lavori ed alla sicurezza e del prezzo della "voce aggiuntiva a corpo come costi della sicurezza" previsto per l'intervento/attività considerati, i termini utili per la redazione del progetto esecutivo (laddove prevista) e per l'esecuzione dei lavori, i termini e le modalità per l'approvazione del progetto esecutivo da parte di RFI (laddove previsto), le modalità di pagamento, i massimali della polizza C.A.R., gli elaborati del progetto esecutivo, da redigersi a cura dell'Appaltatore (laddove previsto), il cronoprogramma degli interventi/ attività da realizzare, i piani di sicurezza, e tutte le indicazioni relative alla tutela ambientale previste nei singoli accordi.

In attuazione del Piano ispettivo dell'ANAC per l'anno 2018 ed in esecuzione del mandato del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione di cui al prot. n. 76499 del 17.09.2018 è stato condotto un accertamento ispettivo da parte dei competenti Dirigenti Ispettori dell'Autorità al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali in riferimento alla procedura in oggetto e dei relativi contratti applicativi.

I relativi esiti, rappresentati nella relazione conclusiva a firma dei dirigenti incaricati sono stati sottoposti all'esame del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 10.07.2019, il quale ha deliberato la trasmissione delle risultanze istruttorie al competente Ufficio di Vigilanza Lavori al fine di consentire la conduzione dell'istruttoria procedimentale e/o lo svolgimento di un adeguato approfondimento, nel rispetto del previsto contraddittorio con i soggetti preposti della Stazione Appaltante, in ordine agli aspetti evidenziati nell'ambito del medesimo rapporto ispettivo.

In esito all'esame della documentazione, l'Ufficio con nota prot. n. 41828 del 08.06.2020 ha inoltrato a RFI comunicazione di risultanze istruttorie con contestazione dei profili già emersi in sede ispettiva e rilevando preliminarmente l'erroneo inquadramento degli accordi quadro nell'ambito della parte III del



Dl.gs 163/2006 - applicabile *ratione temporis* - recante la disciplina dei "Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nei settori speciali", in luogo dell'art. 59 D.lgs 163/2006 relativo agli accordi quadro nei settori ordinari.

Secondo quanto specificato nel punto II.2.1) del bando di gara (pubblicato in G.U.U.E. il 21 giugno 2014), infatti, *"il richiamo nel presente bando alle citate categorie di cui al D.P.R. 5.10.2010 n. 207 è fatto da R.F.I. SpA nell'esercizio della facoltà di cui all'art. 206, comma 3 del D.lgs. 163/2006."*

Il riferimento a tale norma conferma, dunque, l'applicazione della disciplina dell'accordo quadro di cui all'art. 222 D.lgs. 163/2006.

In particolare l'attività di indagine ha avuto ad oggetto i seguenti accordi quadro:

1) Lotto 1. Direzione Territoriale Produzione di Ancona - Accordo Quadro n. 111/2015 CIG: 5475002294

L'Accordo Quadro in epigrafe è stato stipulato il 11.05.2015 con l'aggiudicatario Consorzio Stabile Infratech per l'importo di 7.000.000,00 euro al lordo del ribasso d'asta offerto in sede di gara pari al 26% ed in dipendenza del quale sono stati stipulati 37 contratti applicativi.

Il termine di validità dell'accordo decorrente dalla data del verbale di consegna dei lavori del primo contratto applicativo e avente come scadenza la data del 31.12.2016, è stato prorogato di 6 mesi ai sensi dell'art. 6 comma 7 dell'Accordo, e successivamente modificato da due atti modificativi integrativi, stipulati in esito ad una procedura negoziata senza previa indizione di gara ai sensi dell'art. 221 del D.lgs. 163/2006 con fissazione del nuovo termine al 30.06.2019 per un'estensione totale pari a 30 mesi.

L'importo contrattuale originario pari a 7.000.000 euro è stato, dapprima, incrementato del 50% ai sensi dell'art. 7 comma 2 dell'Accordo, nonché, ulteriormente aumentato per effetto della stipula di 2 atti integrativi per un importo contrattuale complessivo pari a 14.158.924,88 euro, con un aumento del 103% rispetto all'importo d'aggiudicazione.

Tale aumento, in particolare è stato influenzato anche dall'utilizzo di nuovi prezzi con un'incidenza pari al 7,37% sul totale contrattuale, per eseguire alcune lavorazioni non compensabili con le Tariffe contrattuali - secondo quanto emerge nella relazione sull'andamento dell'accordo - ed alcuni nuovi prezzi risulterebbero desunti da prezziari già in uso alla stazione appaltante mentre di altri non sono stati forniti elementi conoscitivi in merito al meccanismo di individuazione.

2) Lotto 2. Direzione Territoriale Produzione di Bari – Accordo Quadro n. 91/2015 CIG: 5625003B4F

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 22.04.2015 con l'ATI - Francesco Comune Costruzioni S.r.l. (capogruppo) e Principe Costruzioni S.r.l. (mandante) per l'importo di 6.000.000,00 al lordo del ribasso del 30,00% praticato nell'offerta dall'appaltatore, in esecuzione del quale sono stati emessi n. 88 contratti applicativi, di cui uno annullato (n. 6-A06), tutti ultimati e collaudati alla data dello svolgimento dell'ispezione.

Per tale accordo quadro si sarebbe fatto ricorso all'istituto della proroga di 6 mesi ai sensi dell'articolo 6 del medesimo, con fissazione del nuovo termine di validità al 30 giugno 2017. Nella relazione sull'andamento del contratto, a firma del RUP Ing. V.L., invece, non risulterebbe essere stata concessa alcuna proroga. Al riguardo la SA non ha fornito alcun chiarimento.

Sulla scorta di quanto previsto dall'articolo 7 comma 2 dell'Accordo, l'importo contrattuale originario è stato incrementato del 50%, con un aumento, dunque, di 3.000.000,00 euro, con l'utilizzo di nuovi prezzi per un importo di 748.879,63 euro su un totale contrattuale di 9.000.000,00 euro, pari ad una percentuale del 8,32% sul complessivo.

3) Lotto 3. Direzione Territoriale Produzione di Bologna – Accordo Quadro n. 125/2015 CIG: 5606642B55

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 05.06.2015 con l'ATI A.T.S. Costruzioni Generali S.r.l. (capogruppo) - Due P S.r.l. - Del Vecchio S.r.l. (mandanti) per l'importo di 11.300.000 euro al lordo del ribasso d'asta

offerto dall'aggiudicatario pari al 35,82%, in esecuzione del quale sono stati emessi n. 95 contratti applicativi, di cui uno annullato (il n. 6-27/A/TS-17).

La durata contrattuale dell'accordo, decorrente dalla data di consegna dei lavori del primo contratto applicativo è stata fissata alla data del 8.11.2017, sebbene non risulti essere stato formalizzato alcun atto di proroga, secondo quanto risulta dalla relazione sull'andamento dell'accordo a firma del RUP A.D.C. Inoltre, secondo quanto emerge dalla relazione dell'amministrazione, è stato richiesto "un supero entro il 6/5 dell'importo contrattuale di 2.250.000,00 € ai sensi dell'art 38 delle "Condizioni Generali di Contratto per gli appalti di opere, lavori e forniture in opera delle Società del Gruppo Ferrovie dello Stato", (di cui sono stati effettivamente impegnati 1.248.069,32 €) per un totale complessivo pari a 13.500.000 euro.

Nel corso dell'esecuzione delle opere risultano formalizzati anche alcuni nuovi prezzi per un importo di 698.231,29 euro.

4) Lotto 4. Direzione Territoriale Produzione di Cagliari – Accordo Quadro n. 96/2015 CIG: 55106425A2

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 27.03.2015 con Omnia Servitia S.r.l. per l'importo di 3.200.000,00 euro al lordo del ribasso del 17,11 %. In esecuzione dell'Accordo sono stati stipulati n. 44 contratti applicativi di cui 3 annullati (il n. A5/2015 per sopravvenute esigenze tecniche - lavori eseguiti successivamente con CA A7/15; il n. A4/2017 e il n. A5/2017 per il mancato rilascio delle autorizzazioni da parte della Soprintendenza per i beni architettonici).

Anche tale Direzione ha fatto ricorso all'istituto della proroga di 6 mesi con conseguente fissazione del nuovo termine finale al 30.06.2017. Per effetto delle nuove opere ritenute necessarie nel corso dei lavori, ed in base a quanto previsto dall'articolo 6 dell'Accordo quadro, l'importo contrattuale è aumentato di 700.000 euro per un totale complessivo di 3.900.000,00 euro pari ad una percentuale di aumento di circa il 22 %.

Per eseguire tali nuove opere sono stati redatti dei nuovi prezzi per un importo di 579.540,43 euro su un totale contrattuale di 3.398.396,05 euro pari ad una percentuale di circa il 15% sul complessivo.

5) Lotto 5. Direzione Territoriale Produzione di Firenze – Accordo Quadro n. 122/2015 CIG: 5518811AE6

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 21.04.2015 con De Sanctis Costruzioni S.p.A. per l'importo di 25.000.000 euro al lordo del ribasso d'asta praticato dall'appaltatore pari al 35,07 %.

Nel corso dell'appalto sono stati emessi n. 97 contratti applicativi, tutti ultimati alla data dell'effettuazione dell'ispezione.

Anche tale Direzione, ai sensi dell'articolo 6 comma 7 dell'accordo ha fatto ricorso alla proroga di 6 mesi, con scadenza dell'accordo prevista per la data del 30.06.2017.

Per effetto di nuove opere, ed in base a quanto previsto all'art. 6 dell'Accordo quadro, l'importo contrattuale è aumentato del 50% per un importo complessivo pari a 37.500.000 euro.

Secondo quanto emerge nella relazione sull'andamento dell'accordo a firma del RUP Ing. V. P. risultano stipulati 2 atti integrativi/modificativi ma RFI Spa non ha chiarito se gli stessi abbiano influito sull'importo.

Inoltre sono stati redatti nuovi prezzi per un importo di 4.054.015,76 euro (di cui euro 2.116.322,30 derivanti da prezzi adottati da RFI ed euro 1.937.693,46 per nuovi prezzi per i quali non sono state indicate le modalità di formazione), pari ad una percentuale del 10,81% sul totale contrattuale.

6) Lotto 6. Direzione Territoriale Produzione di Genova – Accordo Quadro n. 50/2015 CIG: 5556835D4B

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 20.03.2015 con Edilcostruzioni Group S.r.l. per l'importo di 10.200.000 euro, al lordo del ribasso d'asta del 31,11 %.

Nel corso dell'appalto sono stati emessi n. 45 contratti applicativi.



La durata dell'Accordo, decorrente dalla data di consegna del primo contratto applicativo è stata prorogata di 6 mesi ai sensi dell'articolo 6 comma 7 dell'accordo, con fissazione del termine finale al 30.16.2017 ed inoltre è stato formalizzato ed autorizzato l'incremento dell'importo contrattuale originario del 50%, nonché un ulteriore incremento del sesto/quinto, risultando un importo contrattuale netto complessivo di 12.718.299,04 euro.

Secondo quanto emerge dalla Relazione sull'andamento dell'accordo quadro sono stati inoltre stipulati 2 atti integrativi/modificativi, con i quali sono state previste anche nuove tariffe, di cui, tuttavia, non si conosce l'incidenza sull'incremento contrattuale in quanto la SA non ha fornito al riguardo riscontro.

Per eseguire tali opere sono stati redatti nuovi prezzi per un importo di 2.147.490,44 euro (di cui euro 650.645,16 derivanti da prezzari adottati dalle RFI ed euro 1.496.845,28 per nuovi prezzi (per i quali non sono state indicate le modalità di formazione), pari ad una percentuale del 16,89% sull'importo contrattuale complessivo.

7) Lotto 7. Direzione Territoriale Produzione di Milano – Accordo Quadro n. 124/2015 CIG: 550175718

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 08.06.2015 con l'ATI Quadrio Gaetano Costruzioni S.p.A. (capogruppo) – D'Adiutorio Appalti e Costruzioni S.r.l. (mandante) – Notari S.r.l. (mandante) – Gianni Benvenuto S.p.a. (mandante) - Enrico Colombo S.p.a. (mandante), per l'importo di 33.400.000 euro al lordo del ribasso d'asta offerto pari al 28,52 %.

Nel corso dell'appalto sono stati emessi n. 73 contratti Applicativi, di cui due annullati (n. 36 e 47).

La durata dell'Accordo, decorrente dalla consegna del primo contratto applicativo è stata dapprima prorogata di 6 mesi, ai sensi dell'articolo 6 del predetto Accordo, con fissazione del nuovo termine contrattuale al 30.06.2017, e, successivamente prorogata di un altro mese con atto n. RFI-DPR_DTP MIV\A0011 \P\2017\0005618 del 27.06.2017, con previsione del nuovo termine finale al 31.07.2017. Parimenti, ai sensi dell'articolo 7 comma 2 dell'Accordo, l'importo contrattuale originario è stato incrementato del 50%, per un totale complessivo di 50.100.000.

Sono stati, inoltre, redatti anche nuovi prezzi per un importo di 5.305.760,38 euro – incidenti nella misura del 10,6% sul totale, in riferimento ai quali RFI non ha fornito alcuna distinzione tra quelli derivanti da prezzari adottati da RFI e quelli diversi per i quali non sono state indicate le modalità di formazione.

8) Lotto 8. Direzione Territoriale Produzione di Napoli - Accordo Quadro n. 58/2015 CIG: 55950361C5

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 13.03.2015 con il Consorzio Cooperative Costruzioni per l'importo di 20.500.000 euro al lordo del ribasso d'asta praticato dall'appaltatore pari al 26,67%; in dipendenza dell'Accordo sono stati stipulati n. 38 contratti Applicativi, di cui 6 annullati.

Preliminarmente occorre rilevare un'apparente incongruenza riguardo l'aggiudicatario, in quanto nella Relazione sull'andamento dell'Accordo a firma del RUP R.D.M oltre al soggetto menzionato anche nell'accordo, risulta anche il Consorzio Integra. Sul punto la SA non ha fornito indicazioni.

Alla data dell'effettuazione dell'ispezione non risultavano ultimati n. 6 contratti, con previsione di ultimazione dei lavori al 31.12.2018.

Ai sensi dell'articolo 6 comma 7 dell'Accordo è stata concessa una proroga di 6 mesi, con fissazione del termine finale d'esecuzione al 30.06.2017. Per l'esecuzione di ulteriori lavorazioni ed interventi, come emerge dalla documentazione, non essendo ancora operativo il nuovo Accordo Quadro, l'importo originario contrattuale è stato incrementato del 50%, per un complessivo netto contrattuale pari a 30.750.000 euro.

Per l'esecuzione delle nuove opere sono inoltre stati redatti nuovi prezzi per un importo di 4.054.015,76 euro (di cui 2.116.322,30 € derivanti da prezzari adottati da RFI e 1.937.693,46 € per prezzi per i quali non sono state indicate le modalità di formazione), pari ad una percentuale di 21,6% sul complessivo netto di 30.750.000 euro.

In particolare il RUP precisa che "nell'ambito della gestione dell'A.Q. sono state utilizzate n. 37 tariffe

Suppletive derivante da verbale di concordamento con l'impresa aggiudicataria e n. 2 tariffe suppletive predisposte da Sede Centrale”.

9) Lotto 9. Direzione Territoriale Produzione di Palermo – Accordo Quadro n. 123/2015 CIG: 5453653F6

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 21.04.2015 con l'ATI Co.San. S.r.l. (capogruppo) – I.Co.Red. S.r.l. (mandante) per l'importo di 11.500.000 euro al lordo del ribasso d'asta praticato dall'aggiudicatario pari al 26,75 %. Nel corso dell'appalto sono stati emessi n. 78 contratti applicativi, di cui 3 annullati (al momento dell'ispezione risultavano ancora in corso i lavori inerenti agli ultimi 3 contratti).

Durante il corso dei lavori inerenti il presente Accordo Quadro, in base all'art. 6 comma 7 dell'Accordo è stata concessa una proroga di 6 mesi, con fissazione del termine finale dell'Accordo al 30.06.2017, ed è stato altresì incrementato l'importo contrattuale del 50% per un totale contrattuale di 17.250.000 euro, oltre alla stipula di un atto integrativo/modificativo *“stante la necessità di procedere all'affidamento di ulteriori interventi non procrastinabili ai fabbricati di stazione ed alla infrastruttura per la manutenzione straordinaria ed obblighi di legge e stante che la procedura di affidamento con nuova gara era in fase di avvio da parte di RFI”*.

Per l'esecuzione di tali opere sono stati redatti nuovi prezzi per un importo di 2.258.141,32 euro (di cui 960.204,09 € derivanti da prezziari adottati dalle RFI e 1.297.937,23 € per prezzi per i quali non sono state indicate le modalità di formazione), per una percentuale pari al 13% sul totale complessivo di 17.250.000 euro.

10) Lotto 10. Direzione Territoriale Produzione di Reggio Calabria – Accordo Quadro n. 130/2015 CIG: 5484788E3A

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 03.06.2015 con l'ATI Fadep S.r.l. (capogruppo) - Morfu S.r.l. (mandante) - Cosis S.r.l. (mandante) - Torchia Cataldo (mandante) - Moma Elevators S.r.l. (mandante) per l'importo di 8.500.000,00 euro al lordo del ribasso d'asta offerto del 19,60 % (importo netto: 6.834.000 €).

Nel corso dell'appalto sono stati emessi n. 90 contratti applicativi, il primo dei quali consegnato il 02.02.2015, mentre l'ultimo il 05.07.2017, mentre 3 (nn. 12/2016, 13/2016 e 30/2016), secondo quanto emerge nella Relazione a firma del Rup S.S, sono stati annullati in quanto “l'Appaltatore ha presentato nei termini previsti la Progettazione esecutiva richiesta non conforme alla Progettazione Definitiva trasmessa e non ha presentato le modifiche richieste in tempo utile rispetto alla scadenza dei termini contrattuali dello stesso Accordo Quadro; mentre un altro (n. 16/2016) annullato e rinumerato con il n. 23/2016 per mero errore di rubricazione”.

Anche per tale Accordo è stata concessa la proroga di 6 mesi, con fissazione del termine finale di efficacia dell'Accordo a 30.06.2017, ed è stato, altresì, previsto un incremento contrattuale del 50%, per un totale complessivo di 12.750.000 euro.

Per l'esecuzione di ulteriori (e presumibili) nuove opere sono stati redatti nuovi prezzi per un importo di 1.709.627,70 euro (di cui 226.011,28 € derivanti da prezziari adottati dalle RFI e 1.483.616,42 € per nuovi prezzi per i quali non sono state indicate le modalità di formazione), pari ad una percentuale di circa il 50% sul totale complessivo di 12.750.000 euro.

11) Lotto 11. Direzione Territoriale Produzione di Roma – Accordo Quadro n. 126/2015 CIG: 56031032DE

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 10.04.2015 con l'ATI Comar Soc. Coop. (capogruppo) - Maceg S.r.l. - Madia Costruzioni S.r.l. - Zappa Benevento S.r.l. - Allegrini S.r.l. - Cr Costruzioni S.p.A. - Sveco S.r.l. - Icfes S.r.l. - Paravia Elevators S.r.l. (mandanti) per l'importo di 21.000.000,00 di euro al lordo del ribasso d'asta del 18,82 %.



Nel corso dell'appalto sono stati emessi n. 107 contratti Applicativi, di cui 4 annullati, ed il primo dei quali è stato consegnato il 27.07.2015, mentre l'ultimo il 18.07.2017.

Ai sensi dell'articolo 6 comma 7 dell'Accordo è stata concessa, dapprima, una proroga di 6 mesi, parimenti alle altre Direzioni, e, successivamente di ulteriori 30 giorni, con rideterminazione della scadenza dell'Accordo al 31.07.2017.

Per quanto attiene agli incrementi contrattuali, l'importo originario è stato in un primo momento maggiorato del 20%, e successivamente di un ulteriore 30%, con un incremento complessivo pari al 50%, entro le soglie, dunque, stabilite dall'art. 7 comma 6 dell'Accordo, per un totale complessivo di 31.5000.000 euro.

Per l'esecuzione di nuove opere sono stati redatti nuovi prezzi per un importo di 7.205.635,09 euro, pari ad una percentuale del 22,8% sul totale complessivo netto sopra riportato.

Al riguardo si precisa che la Direzione ha fornito solo l'importo complessivo dei nuovi prezzi, senza la distinzione tra prezzi derivanti da prezzario RFI e quelli ulteriori per i quali non sono state indicate le modalità di formazione.

12) Lotto 12. Direzione Territoriale Produzione di Torino – Accordo Quadro n. 117/2015 CIG: 55811541FB

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 30.04.2015 con l'ATI - Consorzio Del Bo Scarl (capogruppo) - L'Operosa Impianti S.r.l. - Pireneo Engineering S.r.l. (mandanti) (per l'importo di 12.500.000 euro al lordo del ribasso d'asta del 41,99 %. In dipendenza dell'Accordo sono stati stipulati n. 78 contratti applicativi, il primo dei quali risulta essere stato consegnato il 27.05.2015, mentre l'ultimo il 14.07.2017.

Anche per tale Direzione è stata concessa una proroga di 6 mesi, con previsione del termine finale di validità dell'Accordo al 30.06.2017.

In merito agli incrementi contrattuali si osserva un'iniziale maggiorazione del 6/5 dell'importo originario, ed un successivo ulteriore incremento del 30% per un totale complessivo del 50% pari a 18.750.000 euro. Per l'esecuzione delle nuove opere ritenute necessarie sono stati redatti nuovi prezzi per un importo di 7.745.909,19 euro (di cui 4.230.706,28 € derivanti da prezzari adottati dalle RFI e 3.515.202,91 € per nuovi prezzi per i quali non sono state indicate le modalità di formazione), con un'incidenza superiore al 41,31% sul complessivo netto.

13) Lotto 13. Direzione Territoriale Produzione di Trieste – Accordo Quadro n. 90/2015 CIG: 548353543B

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 17.04.2015 con l'ATI Veneta Dal Farra S.r.l. (capogruppo) - Belvedere S.p.A. (mandante) per l'importo di 3.800.000 euro al lordo del ribasso d'asta del 20,50 % e in virtù del quale sono stati emessi n. 34 contratti Applicativi che, in seguito al fallimento dell'impresa Belvedere S.p.A. (dichiarato con sentenza del Tribunale di Padova in data 29.04.2016), si sono ridotti a n. 31 per l'annullamento dei contratti applicativi nn. 2/2015, 4/2015 e 5/2015.

Il primo contratto applicativo risulta essere stato consegnato il 25.05.2015, mentre l'ultimo il 30.11.2017.

Durante il corso dei lavori inerenti il presente Accordo Quadro, sono state concesse proroghe per complessivi 11 mesi. In particolare dapprima si è registrata una proroga di 6 mesi, come previsto dall'articolo 6 dell'Accordo Quadro, con previsione finale al 30.06.2017, mentre con successivo atto tale termine è stato posticipato al 30.11.2017.

In merito agli incrementi contrattuali con Atto di Sottomissione stipulato con l'ATI - Veneta Dal Farra S.r.l. - Piemme Impianti (subentrata all'impresa Belvedere S.p.A.), ai sensi dell'art. 7.2 del predetto Accordo, l'importo contrattuale è stato dapprima aumentato del 50%, e successivamente, secondo quanto emerge dalla Relazione sull'andamento dell'Accordo Quadro a firma del RUP G.A. è stato sottoscritto un atto integrativo/modificativo per un importo di 2.500.000 euro, ed autorizzato il superamento dell'importo contrattuale già incrementato per 1.640.000 euro elevando l'importo complessivo a 9.840.000 €, con un incremento complessivo pari al 159 %.

Per eseguire tali ulteriori lavorazioni sono stati redatti nuovi prezzi per un importo di 1.865.420,74 euro corrispondenti ad una percentuale del 18,96% sul complessivo contrattuale.

14) Lotto 14. Direzione Territoriale Produzione di Venezia – Accordo Quadro n. 112/2015 CIG: 5575721E83

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 22.04.2015 con Na.Gest Service S.r.l. per l'importo di 10.500.000 euro al lordo del ribasso d'asta praticato dall'offerente pari al 38,15 %, nel corso del quale sono stati emessi n. 41 contratti Applicativi, il primo dei quali risulta essere stato consegnato il 04.05.2015, mentre l'ultimo il 21.11.2017.

Anche in tal caso è stata concessa una proroga di 6 mesi ed è stato autorizzato un incremento dell'importo entro i 6/5 di quello originario, pari a 2.100.000 euro per un totale complessivo pari a 12.500.000 euro, in riferimento al quale sono stati anche redatti nuovi prezzi per un importo di 2.387.570,08 euro (di cui 486.589,20 € derivanti da prezziari adottati dalle RFI e 1.900.980,88 € per nuovi prezzi per i quali non sono state indicate le modalità di formazione), per una percentuale pari al 19,10% sul complessivo.

15) Lotto 15. Direzione Territoriale Produzione di Verona – Accordo Quadro n. 115/2015 CIG: 5478702FE6

L'Accordo Quadro è stato stipulato il 18.05.2015 con l'ATI Cantieri Valtellina S.r.l. (capogruppo)- Bracchi S.r.l. (mandante) - Termosanitaria S.r.l. (mandante) - Gilc Impianti S.r.l. (mandante) - Tecne S.p.A. (mandante) - Siem S.r.l. (mandante) – Millepiani S.p.A. per l'importo di 10.000.000 euro al lordo del ribasso d'asta pari al 25,52 % , e sono stati emessi n. 68 contratti Applicativi, il primo dei quali è stato consegnato il 31.08.2015, mentre l'ultimo il 03.08.2018.

Anche in tal caso è stata concessa una proroga di 6 mesi, e con Atto modificativo/Integrativo n. 01/2016 l'importo contrattuale è stato aumentato del 50% per un totale di 15.000.000 euro.

Per l'esecuzione di nuove opere sono, inoltre, stati redatti nuovi prezzi per un importo di 1.443.414,33 euro, pari ad una percentuale del 9,6% sul totale contrattuale, di cui non sono stati resi noti i meccanismi di individuazione.

A fronte del mancato riscontro da parte di RFI, previo sollecito alla medesima inoltrato con nota prot. n. 63897 del 28.08.2020, veniva interessato, con nota prot. n. 85672 del 12.11.2020, l'Ufficio Sanzioni dell'Autorità per le azioni di competenza.

In seguito all'avvio del procedimento sanzionatorio da parte di tale Ufficio, RFI – nella persona dell'Ing. G. A. - inoltra con nota prot. n. 52765 del 06.07.2021 richiesta di proroga per il riscontro alla predetta comunicazione di risultanze istruttorie, rilevando la mancata conoscenza del procedimento di vigilanza avviato dall'ufficio scrivente, stante l'invio degli atti ad un indirizzo mail non più in uso (sebbene utilizzato per la procedura in oggetto).

Prima concessione della proroga e rimessione in termini inoltrata con nota prot. n. 53167 del 07.07.2021, l'Ing. G.A., l'Ing. G.D.V. e l'Avv. C.M.O. di RFI fornivano il riscontro richiesto rigettando le contestazioni mosse e rilevando la piena legittimità della procedura in oggetto.

Rinviando al proseguo per le considerazioni in diritto, si riporta preliminarmente quanto rilevato nella nota di riscontro per cui *"Al fine di supportare la scelta operata da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. in merito all'applicazione della normativa dell'accordo quadro di cui alla parte III del D.Lgs. 163/2006 (recante la disciplina dei 'Contratti Pubblici di lavori servizi e forniture nei settori speciali') in luogo di quella relativa ai settori ordinari (art. 59 del D.Lgs. 163/2006), secondo quanto rilevato da Codesta Autorità, appare necessario riportare alcune*



precisazioni e considerazioni con riferimento ad entrambi i requisiti necessari a determinare l'applicabilità o meno della parte del Codice appalti relativa ai settori speciali. Sotto il primo profilo, occorre brevemente ricapitolare il processo di societizzazione delle Ferrovie dello Stato, avviato nel 1992 con la trasformazione dell'Ente in società per azioni e proseguito negli anni 2000 con una riorganizzazione che ha portato alla creazione di un vero e proprio gruppo societario nell'ambito del quale le varie realtà coinvolte hanno gradualmente esteso la propria sfera di operatività, anche in settori diversi da quello del trasporto. Sulla base dell'organizzazione societaria del Gruppo, la giurisprudenza si è espressa, nel tempo, pervenendo ai seguenti approdi giurisprudenziali univocamente comprovanti la natura industriale svolta da Ferrovie dello Stato Italiane nonché dalle relative società controllate". In riferimento alle ulteriori doglianze si rilevava che *"Relativamente all'incremento dei tempi contrattuali, rilevato da Codesta Autorità, si rende preliminarmente opportuno fare riferimento al contesto organizzativo aziendale nell'ambito del quale, come evidenziato nella relazione già in possesso di codesta Spett.le Autorità, RFI ha operato la scelta di centralizzare ed accorpate le esigenze negoziali, individuando nella Direzione Acquisti la Struttura Organizzativa preposta alla gestione delle procedure negoziali per l'approvvigionamento di Beni, Servizi e Lavori a livello nazionale. Pertanto, l'esigenza di garantire il contemporaneo soddisfacimento da una parte degli obiettivi aziendali di efficientamento degli acquisti e gestione unitaria ed omogenea degli stessi e dall'altra dell'esigenza delle Direzioni Territoriali di avere a disposizione strumenti contrattuali imprescindibili per garantire le attività peculiari di mantenimento in efficienza e sicurezza degli asset alle stesse attribuiti, ha determinato la necessità di prevedere, sin dagli appalti di gara, la possibilità di fare ricorso alla proroga della validità degli Accordi Quadro. Accanto a tale previsione contrattuale, in riferimento a quanto rilevato per alcune Direzioni Territoriali si rimanda agli specifici punti evidenziati per ciascuna delle DTP interessate nelle relazioni Generali di gestione degli Accordi Quadro già prodotte dal Responsabile del Procedimento per la fase di Esecuzione, precisando che in due dei casi (Trieste ed Ancona) la già riferita indisponibilità del nuovo aggiudicatario è stata connessa ad allungamenti dei tempi di gara per la pendenza di contenzioso"; rilevando conclusivamente che "l'attuale Direzione Operativa Infrastruttura di RFI (già Direzione Produzione, al fine di migliorare la gestione del processo di pianificazione, programmazione e monitoraggio degli Accordi Quadro di manutenzione, ha specificatamente introdotto alcune novità organizzative finalizzate a garantire il presidio costante e strutturato e centralizzato del predetto processo".*

Stante il confermarsi, alla lettura della nota di controdeduzioni acquisita, delle criticità sollevate in sede di comunicazione di risultanze istruttorie, l'Ufficio ha trasmesso un appunto al Consiglio nell'adunanza del 28.09.2021 proponendo specifico approfondimento presso il competente Ufficio Giuridico dell'ANAC al fine di confermare la natura di organismo di diritto pubblico in capo a Rfi Spa.

In attuazione del deliberato consiliare l'Ufficio UPREC dell'Autorità ha trasmesso, con nota prot. n. 77058 del 25.10.2021, il parere richiesto, confermando quanto già espresso dall'Ufficio precedente in sede di istruttoria e di cui si darà atto nel proseguo.

Ritenuto in diritto

Come evidenziato nelle premesse fattuali, la fattispecie in esame verte in ordine al ricorso elusivo all'accordo quadro di cui all'articolo 222 D.lgs. n. 163/2006 recante la disciplina nei settori speciali, in luogo dell'art. 59 relativo agli accordi quadro nei settori ordinari.

Come affermato dalla giurisprudenza amministrativa e dall'Autorità (*ex multis*: parere AVCP 36/2010), per l'applicazione della normativa dei cd "settori speciali" è necessaria la sussistenza di un duplice requisito, di carattere soggettivo - dovendosi trattare di uno dei soggetti previsti dall'art. 207 D.lgs. 163/2006 - ed oggettivo in quanto afferente l'esercizio di una delle attività riconducibili ai settori ivi contemplati (energia, elettricità, gas, trasporti, acqua).

Partendo dall'elemento soggettivo, è già stata affermata e non contestata la natura di organismo di diritto pubblico in capo a RFI nel parere Anac n. 28 del 15.03.2011 (Ferrovie dello Stato S.p.a. e Grandi Stazioni S.p.a.) nonché nella delibera n. 619 del 4 luglio 2019.

Prescindendo dalla qualifica formalistica, insensibile alle logiche sovranazionali, RFI è stata ritenuta organismo di diritto pubblico stante il riscontro di tutti i requisiti previsti dall'allora articolo 3 comma 26 del D.lgs. n. 163/2006 – che devono sussistere cumulativamente come affermato da Corte di Giustizia, 10 aprile 2008, causa C-393/06 - ovvero la personalità giuridica, l'istituzione per esigenze di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, ed infine la dominanza pubblica, ovvero, alternativamente, il finanziamento maggioritario da parte dello Stato, dagli enti territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, la sottoposizione al controllo di tali soggetti, o la designazione di almeno della metà degli organismi di amministrazione, direzione o vigilanza dai medesimi soggetti.

In particolare non sussistono dubbi in merito alla sussistenza del primo criterio in quanto l'Autorità ha chiarito che la personalità giuridica di diritto privato non è ostativa al riconoscimento della natura di organismo di diritto pubblico (parere AG41/2010; in tal senso anche Corte di giustizia CE, del 15 maggio 2003, causa C-214/00).

Appare pacifica anche la sussistenza del requisito della dominanza pubblica in quanto, come emerge dall'esame dello Statuto (rep. n. 102451/2019) e dalle informazioni presenti sul sito del gruppo Ferrovie dello Stato S.p.a., RFI è società di capitali posseduta in modo totalitario e soggetta ad attività di direzione e controllo ex art. 2497-sexies c.c. e d.lgs. 112/2005 da parte di Ferrovie dello Stato Spa, a sua volta interamente partecipata dal Ministero dell'Economia, nonché soggetta alla vigilanza e al controllo sull'attuazione della Concessione e sugli obblighi derivanti dal contratto di Programma e dalla disciplina di settore, esercitata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti come indicato nel D.M. n. 138T del 31 ottobre 2000.

Inoltre, in qualità di gestore unico dell'infrastruttura ferroviaria nazionale riferibile allo Stato, riceve finanziamenti pubblici con finalità compensativa, ovvero a copertura di oneri derivanti da finalità di interesse generale (investimenti e servizi all'utenza erogati a prescindere dalla loro remuneratività economica).

Acclarati, dunque, i primi due requisiti, preme svolgere maggiori riflessioni sul cd. requisito teleologico, elemento oggetto di un vivace dibattito giurisprudenziale sia a livello nazionale che comunitario.

La disposizione codicistica impone infatti un duplice accertamento ovvero che l'attività al cui perseguimento l'ente è preposto sia volta al soddisfacimento di un interesse di carattere generale, avendo un impatto sulla collettività, e che abbia natura non industriale o commerciale. Invero, secondo parte della dottrina e della giurisprudenza, tra le due peculiarità che devono contrassegnare i bisogni da soddisfare, ossia il carattere generale e quello non industriale o commerciale, quest'ultimo assume senza dubbio una maggiore pregnanza qualificatoria, se si considera che la necessaria funzionalizzazione degli organismi in questione al soddisfacimento di interessi di rilievo collettivo può normalmente ricavarsi già dall'altro indice costituito dalla sottoposizione dell'ente all'influenza dell'autorità pubblica.

L'organismo di diritto pubblico si caratterizza, infatti, per il suo asservimento al soddisfacimento di esigenze di interesse generale che persegue sulla base di considerazioni diverse da quelle economiche, anche qualora l'ente operi su un mercato (ex multis Cons. Stato 12 dicembre 2018 n. 7031), in quanto il perseguimento di tali esigenze non deve rivestire carattere di esclusività, potendo coesistere con lo svolgimento di attività di carattere commerciale o industriale (in tal senso: Corte di Giustizia, 3 febbraio 2021, causa C-155/19 e C- 156/19; Corte di Giustizia 15 gennaio 1998, causa C-44/96)

In un'ottica di maggiore estensione della disciplina dell'organismo di diritto pubblico e all'assoggettabilità alle regole dell'evidenza pubblica a fronte di figure organizzative comunque riconducibili nell'alveo



pubblicistico, il requisito della non commercialità e industrialità dell'interesse pubblico sembra sempre più ridimensionato.

Sulla scorta della giurisprudenza comunitaria (Corte di Giustizia, 15 gennaio 1998, in causa C-44/96, Mannesmann) è stato ritenuto che la possibilità che un ente soddisfi anche bisogni della collettività aventi carattere industriale o commerciale (circolazione delle merci) non precluda la sua configurabilità di organismo pubblico essendo possibile, la coesistenza di attribuzioni di contenuto non economico rivolte al perseguimento di interessi dalla più evidente valenza generale ed altre dirette al perseguimento di interessi di carattere industriale o commerciale.

Il percorso evolutivo della giurisprudenza comunitaria ha trovato ulteriore approdo nella sentenza 22 maggio 2003, causa C-18/2001 - caso Taitotalo. Secondo la Corte, la natura non industriale o commerciale dei bisogni istituzionalmente soddisfatti può dirsi sussistente allorché si tratti di bisogni che, da un lato, sono soddisfatti in modo diverso dall'offerta di servizi e beni sul mercato e, dall'altro, al cui soddisfacimento lo Stato preferisce provvedere direttamente o con modalità organizzative tali da consentirgli di mantenere un'influenza dominante.

L'esame della Corte riguarda il contesto e le modalità specifiche in cui si svolge l'attività dell'ente, in particolare, il fatto che il soggetto operi in un contesto concorrenziale non è considerato di per sé sufficiente, ma non è neppure ritenuto un fattore irrilevante, dato che l'esistenza di una concorrenza può costituire un indizio a sostegno del fatto che un bisogno di interesse generale ha carattere industriale o commerciale. Secondo i giudici comunitari, adottando un approccio fattuale, occorre prendere in considerazione diversi fattori e, in particolare, se il soggetto operi in normali condizioni di mercato, persegua scopi di lucro e subisca le perdite commerciali connesse all'esercizio della sua attività, dovendosi escludere, in tali casi, la natura pubblicistica.

Un'interpretazione estensiva del requisito teleologico, volta ad evitare che soggetti sostanzialmente pubblici, sulla base della loro veste formale di natura privatistica possano sottrarsi all'applicazione della disciplina pubblicistica in materia di scelta del contraente, è stata sposata anche dalla più recente giurisprudenza amministrativa.

In particolare si nega la sussistenza del requisito teleologico qualora il soggetto operi con metodo economico, ovvero assuma il rischio di impresa, il cui indice significativo è rappresentato dall'operatività in un mercato concorrenziale, nel quale persegue uno scopo di lucro e assume le perdite collegate all'esercizio di dette attività. (In tal senso: Consiglio di Stato Sezione V sentenza 7 febbraio 2020, n. 964).

L'organismo di diritto pubblico non può, infatti, fondare la sua attività principale su criteri di rendimento, efficacia e redditività e assumere su di sé i rischi collegati allo svolgimento dell'attività (i quali devono ricadere sulla pubblica amministrazione controllante), e soprattutto non può rifiutare di prestare il servizio d'interesse generale, oggetto dell'attività, per mere ragioni di convenienza economica (Cons. Stato, Sez. V, 10 giugno 2019, n. 3884, in tal senso anche Cass. SS.UU., 28 marzo 2019, n. 8673; Cons. Stato, V, 19 novembre 2018, n. 6534).

Il cambio di prospettiva emerge ancora più chiaramente nel recente intervento della Suprema Corte in cui si legge *"È verosimile, in un mercato i cui connotati sono sempre più complessi, che in alcuni casi i bisogni di ordine generale possano presentare una notevole rilevanza economica inducendo anche operatori economici privati a collocarsi nel settore (e senza che ciò incida sulla possibilità di qualificare l'organismo della cui natura si controverte come organismo di diritto pubblico). Si giunge, pertanto, a concludere per la non incompatibilità tra lo svolgimento di attività di impresa e l'operatività in settori contrassegnati da un'economia di mercato, da un lato, e la qualificabilità dell'ente come organismo di diritto pubblico, dall'altro. La nozione di organismo di diritto pubblico, di conseguenza, in quanto funzionale alla liberalizzazione dei mercati e alla trasparenza, deve essere estensivamente intesa (sul punto si veda Corte di Giustizia, 27 febbraio 2003, in C-373/00) e nella*

valutazione degli indici richiesti dalla norma deve essere privilegiato - ad un approccio formalistico - un approccio funzionale che tenga conto delle concrete modalità di azione della società". (Cass. SS.UU., 28 marzo 2019, n. 8673).

Sotto altro profilo, un recente orientamento della giurisprudenza, ponendo l'accento sulla lettura del dato normativo che richiede l'istituzione dell'ente per il soddisfacimento di esigenze di interesse generale, aventi carattere non commerciale o industriale, evidenzia le ragioni istitutive del medesimo, per cui ricorre *"il requisito teleologico se l'organismo è stato costituito da un soggetto pubblico appartenente al perimetro allargato della pubblica amministrazione, per dare esecuzione ad un servizio che è necessario perché strettamente connesso alla finalità pubblica di questo"* (Cass., SS.UU. 28 marzo 2019, n. 8673). Da ciò discende che la norma enfatizza i compiti assegnati istituzionalmente all'organismo (che concretizzano un particolare modo di auto organizzarsi della pubblica amministrazione in riferimento al perseguimento di finalità che persegue) rispetto alle modalità con cui l'attività viene svolta.

Alla luce della ricostruzione svolta non sussistono dubbi circa la sussistenza anche del requisito teleologico in capo alla società.

RFI è qualificabile come società gestore della rete ferroviaria, preposta all'attività di manutenzione, potenziamento tecnologico e infrastrutturale della rete ferroviaria nazionale e garantisce, altresì, la sicurezza della circolazione ferroviaria sull'intera rete, e l'accesso alla rete da parte degli enti fornitori di servizi ferroviari.

Appare dunque innegabile che RFI soddisfi esigenze di carattere generale in quanto la sua attività garantisce la libera circolazione della collettività ed il soddisfacimento di un diritto costituzionalmente garantito.

Per quanto attiene al requisito negativo del carattere non industriale o commerciale, l'Autorità in riferimento a RFI ha affermato: *"secondo l'impostazione ermeneutica dei giudici comunitari e nazionali, il rilievo preminente va conferito non già al carattere (industriale o commerciale) dell'attività gestionale posta in essere dall'organismo di cui si discute, bensì avendo riguardo al carattere dell'interesse, o meglio delle esigenze al cui perseguimento detta attività è teleologicamente ed istituzionalmente rivolta (Corte di Giustizia delle CE, 10 novembre 1998, in causa C-360/96). Conseguentemente, è ben possibile che un determinato organismo persegua un interesse non industriale utilizzando strumenti operativi lato sensu privatistici, e che nondimeno l'organismo stesso sia qualificabile come organismo di diritto pubblico ai sensi del diritto comunitario e della relativa normativa nazionale di recepimento (Consiglio di Stato, sez. VI, 29 maggio 2008 n.2280)"* (parere n. 28 del 15.03.2011).

Dunque, l'attività di RFI è sicuramente volta al soddisfacimento di interessi generali non aventi carattere industriale o commerciale (libera circolazione delle persone), e la circostanza che possa essere finalizzata anche al soddisfacimento di bisogni della collettività aventi carattere industriale o commerciale (circolazione delle merci) non rileva ai fini della configurabilità della natura di organismo pubblico essendo possibile, secondo la giurisprudenza sopra richiamata, la coesistenza di attribuzioni di carattere differenziato, le une rivolte al perseguimento di interessi dalla più evidente valenza generale e di contenuto non immediatamente economico, e le altre rivolte in modo più immediato e diretto al perseguimento di interessi di carattere industriale o commerciale.

Appare, inoltre, chiaro che RFI non agisca in un mercato concorrenziale poiché di fatto rappresenta l'unico ente gestore della rete ferroviaria; parimenti non può fallire, né può rinunciare al servizio prestato.

Alla luce della disamina svolta non possono, dunque, accogliersi le considerazioni svolte dalla SA nella nota di riscontro secondo cui *"Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. non è istituita 'per soddisfare esigenze di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciali come espressamente richiesto dalla normativa nazionale e comunitaria, tra l'altro, ai fini della qualificazione della stessa come organismo di diritto pubblico. (...) La natura giuridica di RFI non è riconducibile a quella dell'organismo di diritto pubblico in quanto la stessa esercita, nell'ambito dell'organizzazione societaria del Gruppo FS Italiane, attività industriale e commerciale"*.



Dalla natura di organismo di diritto pubblico in capo a R.F.I., discende il conseguente assoggettamento, ai sensi dell'art. 3 D.lgs. 163/2006, alle regole dell'evidenza pubblica anche in riferimento agli appalti nei settori ordinari, ovvero che svolge a prescindere dalla propria attività speciale.

Al riguardo l'Autorità ha rilevato *"la riconducibilità di RFI nel novero delle amministrazioni aggiudicatrici e la sua assoggettabilità alle norme dell'evidenza pubblica, non solo per gli appalti aggiudicati per scopi connessi alla gestione della rete ferroviaria, ma anche per l'espletamento degli appalti che non abbiano alcun rapporto con il compito del soddisfacimento degli interessi generali cui è preposto (Corte di Giustizia, 15 gennaio 1998, in causa C-44/96, Mannesmann). Come ha chiarito la stessa Corte di Giustizia, l'esigenza di certezza del diritto esclude che la qualifica di un ente possa variare in funzione dell'oggetto degli appalti che pertanto, se aggiudicati da un organismo classificabile tra quelli di diritto pubblico, ricadono tutti sotto la disciplina comunitaria indipendentemente dall'obiettivo particolare che si prefiggono. Il principio è stato ripreso e riaffermato dalla giurisprudenza nazionale secondo la quale "le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a seguire le regole comunitarie o quelle dei procedimenti ad evidenza pubblica pure per quegli affidamenti che non siano strumentali alla gestione di un pubblico interesse" (Corte di Cassazione Cass. S.U. sentenza 7 ottobre 2008 n. 24722)" (delibera n. 28/2010).*

Orbene, appurata la sussistenza dell'elemento soggettivo, stante la natura di organismo di diritto pubblico in capo a R.F.I. ovvero amministrazione aggiudicatrice che gestisce reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario ex art. 210 D.lgs. 163/2006 preme svolgere ulteriori considerazioni in merito all'effettiva natura dell'attività oggetto dell'appalto della presente indagine.

Dal punto di vista oggettivo, infatti, l'applicazione della disciplina degli appalti nei settori speciali deve ritenersi circoscritta agli interventi strettamente funzionali all'esercizio delle attività istituzionali demandate all'amministrazione aggiudicatrice (in tal senso parere AVCP 36/2010). Pertanto, al fine di stabilire se una procedura di gara sia o meno riconducibile alla disciplina dettata per i settori speciali, occorre verificare se sussiste un rapporto funzionale tra l'oggetto dell'appalto e l'esercizio delle attività istituzionali del soggetto aggiudicatore.

Ai sensi dell'art. 217 c. 1 D.lgs 163/2006, la disciplina dei settori speciali non si applica agli appalti che gli enti aggiudicatori assegnano per scopi diversi dall'esercizio delle loro attività, in quanto la disciplina speciale e derogatoria della parte III, così come affermato dalla giurisprudenza amministrativa, costituisce un'eccezione alla regola della procedura ordinaria, e non può essere estesa al punto da ricondurre attività che non attengono all'esercizio del servizio in senso stretto (in tal senso delibera Anac n. 11 del 27.3.2013, n. 58 del 30.5.2012, C.d.S. Ad. Plen. n. 16 del 1.8.2011, C.d.S. Sez. VI sent. n. 2919 del 13.5.2011, Tar Lazio Sez. III sent. n. 4908 del 29 aprile 2016).

Secondo un costante orientamento giurisprudenziale, la nozione di strumentalità deve essere intesa in senso restrittivo (Cons. Stato, V, 19 novembre 2018, n. 6534, Cons. Stato, A.P. 1° agosto 2011, n. 16; V 26 maggio 2015, n. 2639, Corte di Giustizia UE, 10 aprile 2008, C-393/06).

Per l'applicabilità dei cd settori speciali deve sussistere, infatti, un parametro di tipo oggettivo, relativo alla riferibilità del servizio/lavorazione all'attività speciale.

Tale riferibilità significa che l'appalto deve essere strumentale, ovvero porsi in rapporto di mezzo a fine all'esercizio dell'attività speciale (che in tal caso è la gestione e messa a disposizione delle reti di trasporto), e realizzare uno scopo omogeneo, e non diverso, rispetto all'esercizio dell'attività istituzionale (in tal senso Tar Lazio sent. n. 1778/2013).

Applicando tali coordinate ermeneutiche alla procedura in oggetto si ritiene che molti dei lavori di manutenzione dei fabbricati ferroviari e relative pertinenze, non interferenti con l'esercizio ferroviario, non presentino quel nesso di strumentalità e/o funzionalità all'attività speciale descritta nell'art. 210 (servizi di trasporto) che consiste nella messa a disposizione o gestione di reti destinate a fornire un

servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario e, pertanto, esuli dall'ambito applicativo dei settori speciali.

Considerata la notevole quantità di contratti applicativi è stato estrapolato, in sede ispettiva, un ristretto campione dei medesimi, da cui emergerebbe il mancato nesso di strumentalità con l'attività speciale sopra menzionato che appare eloquente, in particolare, con riferimento al contratto applicativo n. 9-16 avente ad oggetto: "Manutenzione ordinaria e straordinaria presso il Museo Ferroviario di Pietrarsa" (Direzione Territoriale Produzione di Napoli – Accordo Quadro n. 58/2015).

I lavori di manutenzione presso un museo, infatti non afferiscono allo svolgimento del servizio ferroviario, né appaiono funzionali all'espletamento dello stesso, esulando conseguentemente dall'ambito applicativo dei settori speciali.

L'assenza di un nesso di strumentalità e/o funzionalità con l'attività speciale (messa a disposizione o gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario) che giustificerebbe il ricorso alla parte speciale, appare altresì critica nei contratti applicativi, tra cui a mero titolo esemplificativo, si possono annoverare i seguenti: n. 5042003339 /FA/15/ A/80 avente ad oggetto: "Interventi di manutenzione straordinaria per obblighi del proprietario relativi a fabbricati locati a terzi ambito c.d.S. Firenze Osmannoro" (Direzione Territoriale Produzione di Firenze – Accordo Quadro n. 122/2015); n. 57 del 05.04.2017, oggetto: "Lavori di recupero ed adeguamento funzionale degli spogliatoi ad uso della Polizia Ferroviaria in stazione di Milano Lambrate" (Direzione Territoriale Produzione di Milano – Accordo Quadro n. 124/2015); n. 04/2016 del 11/02/2016, CIG derivato: 6583618D6E, oggetto: "Linea Battipaglia- Reggio C. Stazione di Paola interventi di manutenzione Fabbricato Alloggi mediante rifacimento impermeabilizzazione, intonaco e finiture prospetti, cornicioni e ripristino danni interni" (Direzione Territoriale Produzione di Reggio Calabria – Accordo Quadro n. 130/2015); n. 17 A del 18.11.2015 - Oggetto: "Realizzazione di parcheggi per bus turistici provvisori nell'ambito del compendio di Rì\ Tiburtina per il Giubileo straordinario della Misericordia (parcheggi denominati con le lettere A e D di cui alla Convenzione con Roma Capitale del 17.11.2015)" (Direzione Territoriale Produzione di Roma Accordo Quadro n. 126/2015).

Per tale motivo non possono ritenersi accoglibili le considerazioni svolte da RFI nella nota di riscontro in cui, rifacendosi ad una sentenza della Corte di Giustizia resa nel caso di Poste Italiane S.p.a., evidenziava che *"Nella logica di strumentalità delle prestazioni e di riconducibilità delle stesse tra quelle necessarie alla adeguata prestazione dei servizi rientranti nei settori speciali ivi comprese quelle di natura complementare e trasversale, che potrebbero, in altre circostanze, servire all'esercizio di altre attività non rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva vertente sui settori speciali secondo quanto evidenziato dalla Corte di Giustizia — è di tutta evidenza come le attività di manutenzione degli edifici oggetto dei contratti sottoposti ad accertamento ispettivo da parte di Codesta Autorità debbano considerarsi necessarie alla adeguata prestazione del servizio di trasporto ferroviario, tenendo conto del perimetro tracciato dalla Concessione per la gestione della infrastruttura ferroviaria, senza possibilità di una frammentazione della stessa"*.

Orbene da quanto sopra espresso appare chiaro che diversi interventi non possano considerarsi in alcun modo necessari alla prestazione del servizio ferroviario, bensì rientrino nell'attività privatistica/commerciale propria di qualsiasi operatore.

Sebbene non vi siano dubbi della sussistenza di una connessione tra molti appalti di manutenzione degli immobili e la prestazione di messa a disposizione delle reti, ciò, tuttavia, non appare sufficiente a ritenere sussistente un rapporto di strumentalità, il quale postula la necessaria finalizzazione delle prestazioni richieste all'attività principale inclusa tra i settori speciali.

La necessità di favorire la concorrenza in mercati tendenzialmente chiusi e dominati da diritti esclusivi, che costituisce la ratio dell'inclusione dei settori speciali nella disciplina codicistica, non può essere estesa



al punto da ricondurvi attività che rientrano nella disciplina ordinaria maggiormente restrittiva, che come sopra accennato costituisce la regola.

Per onere di completezza preme, altresì, evidenziare che in riferimento ad appalti di servizi di pulizia affidati da RFI è intervenuta un'importante decisione del Consiglio di Stato che nella rimessione alla Corte di Giustizia circa l'estensibilità della norma di revisione dei prezzi ai settori speciali, ha statuito che *"la pulizia rientra nella normativa dei settori speciali quando è funzionale a detta attività, il che si verifica qualora si tratti di proprietà immobiliare di edifici che costituiscono parte integrante della rete di produzione, distribuzione e trasporto, indicate negli artt. 208 ss. d. lgs n. 163 del 2006"*; ciò è quanto ricorre nel caso del *"servizio di pulizia delle stazioni, impianti, uffici ed officine quali impianti di esercizio e come tali elementi necessari facenti parte della rete di trasporto ferroviario"* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 22/3/2017 ordinanza n. 1297).

In particolare si riportava, altresì, la decisione del giudice di prime cure secondo cui *"il servizio di pulizia è per definizione neutro, nel senso che è sempre omogeneo a se stesso, sia che lo si svolga presso uffici comunali oppure presso ospedali o presso gli uffici di RFI. In definitiva, l'appalto in questione, affidato da un organismo di diritto pubblico quale RFI, è assoggettato alla parte II del codice degli appalti"*.

Per le considerazioni svolte, dunque, sarebbe apparso maggiormente logico e rispettoso della disciplina codicistica l'applicazione della parte II disciplinante i settori ordinari, sulla base dell'assunto dell'art. 214 comma 3 del D.lgs. 163/2006 secondo cui qualora un appalto ricada sia nella disciplina dei settori ordinari che speciali, nel caso in cui sia impossibile stabilire la destinazione dell'attività principalmente svolta, si applica la disciplina dei settori ordinari *"ferma la facoltà, per gli enti aggiudicatori, di chiedere, in aggiunta all'attestazione SOA, ulteriori specifici requisiti di qualificazione relativamente alle attività disciplinate dalla parte III"*.

Non si ritiene, quindi, accoglibile quanto riportato nella nota di riscontro per cui *"Il legislatore del D.Lgs. 50/2016 ha invece inteso chiarire la previsione dell'art. 217 esplicitando, all'art. 14, che siano le disposizioni del 'presente codice' (e non già le disposizioni della 'presente parte', riferita a quella dei settori speciali) a non applicarsi 'agli appalti e concessioni aggiudicati dagli enti aggiudicatori per scopi diversi dal perseguimento delle attività di cui agli articoli da 115 a 121'. In buona sostanza il tenore letterale nella norma sopra citata chiarisce, apertis verbis, quanto già sostenuto dalla giurisprudenza in relazione alla normativa previgente ovvero che, al di fuori dei settori speciali, l'eventuale qualificazione della stazione appaltante come organismo di diritto pubblico ovvero come impresa pubblica, sia 'irrilevante' e che, per l'affidamento dei cd. contratti estranei non potrebbe in alcun caso trovare applicazione la disciplina generale sui settori ordinari"*

Tale disposizione, di matrice peraltro comunitaria, ha inteso infatti escludere dall'ambito di applicazione della disciplina codicistica, ovvero delle direttive comunitarie del 2014 l'assoggettamento alle procedure poste in essere da un ente aggiudicatore – operante nei settori speciali – che non può essere definito organismo di diritto pubblico ovvero amministrazione aggiudicatrice a fronte della mancanza dei requisiti richiesti.

Come infatti chiarito dall'Autorità *"Esclusa l'applicabilità della disciplina dei settori speciali, deve tuttavia ritenersi che RFI sia tenuta al rispetto della disciplina dettata per i settori ordinari in ragione della sua natura di organismo di diritto pubblico nel caso di appalti aggiudicati per l'esercizio di altre attività, come anche recentemente ribadito dalla Corte di Giustizia, sez V, 10 aprile 2008, causa C-393/06 ("gli appalti aggiudicati da un ente avente la qualifica di organismo di diritto pubblico, ai sensi delle direttive 2004/17 e 2004/18, che hanno nessi con l'esercizio di attività di tale ente in uno o più settori considerati negli artt. 3-7 della direttiva 2004/17, debbono essere assoggettati alle procedure previste da tale direttiva. Per contro, tutti gli altri appalti aggiudicati da tale ente in relazione con l'esercizio di altre attività rientrano nelle procedure previste dalla direttiva 2004/18)"*. (Parere n. 28 del 15.03.2011).

Acclarata la natura di RFI di organismo di diritto pubblico e la necessaria riconduzione della procedura in esame nell'alveo dei settori ordinari, si procederà nel seguito all'analisi delle ulteriori criticità emerse in sede ispettiva.

In virtù dell'applicazione della parte III del codice, RFI ha previsto nel punto III.2.3 del bando di gara la possibilità eventuale di far eseguire all'appaltatore la progettazione esecutiva afferente al singolo contratto attuativo, stabilendo che *"i soggetti aggiudicatori, in occasione del primo contratto applicativo che richiede la progettazione esecutiva, dovrà indicare il Progettista di cui intende avvalersi (Progettista indicato). Quest'ultimo dovrà avere i seguenti requisiti: essere iscritto nel sistema di qualificazione dei prestatori di Servizi di Ingegneria SQ0003 categoria A I di RFI e in possesso dei requisiti di cui all'art. 38 del D.Lgs. 163/2006"*.

Il ricorso all'appalto integrato, caratterizzato dall'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dell'opera, era, infatti, previsto, seppure in maniera non esplicita, in riferimento ai settori speciali stante la mancanza di un divieto in tal senso nell'art. 222 D.lgs. 163/2006 – Accordi quadro nei settori speciali - con l'unica limitazione prevista al comma 3 secondo cui *"gli enti aggiudicatori non possono ricorrere agli accordi quadro in modo abusivo, per ostacolare, limitare o falsare la concorrenza."*

L'impossibilità del ricorso all'accordo quadro per l'affidamento di un appalto integrato nei settori ordinari era invece espressamente sancita dall'articolo 59 del codice, ai sensi del quale *"per i lavori, gli accordi quadro sono ammessi esclusivamente in relazione ai lavori di manutenzione. Gli accordi quadro non sono ammessi per la progettazione e per gli altri servizi di natura intellettuale"*.

L'assenza di una norma speculare all'art. 59 nei settori speciali, nonché il mancato richiamo alla stessa nell'art. 206 D.lgs. 163/2006 - norme applicabili ai settori speciali - avrebbe, dunque, consentito, di ritenere non sussistente il divieto ivi previsto, da interpretarsi, peraltro, in maniera restrittiva, tale da non poter essere esteso analogicamente anche ai settori speciali in ossequio al principio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

La corretta sussunzione della procedura di gara nell'alveo della Parte II del Codice, dunque, non avrebbe consentito di ricorrere all'appalto integrato, con evidenti ricadute in materia di tutela della concorrenza e partecipazione degli operatori.

Ulteriore anomalia riguarda il ricorso da parte di alcune Direzioni Territoriali (nello specifico Ancona e Trieste) alle procedure negoziate senza previa indizione di gara, ai sensi dell'art. 221 del D.lgs. 163/2006 per la stipula di atti integrativi/modificativi degli accordi.

Orbene la norma, rubricata nella parte III del codice, consente il ricorso ad una procedura semplificata negli appalti dei lavori, servizi e forniture nei settori speciali, anche per gli appalti da aggiudicare sulla base di un accordo quadro, purché il medesimo sia stato affidato ai sensi dell'art. 222 del codice, ovvero ricadente nei settori speciali, e segnatamente per lavori o servizi complementari, non compresi nel progetto inizialmente aggiudicato e nel contratto iniziale, i quali siano divenuti necessari, per circostanze impreviste, all'esecuzione dell'appalto, purché questo sia aggiudicato all'imprenditore o al prestatore di servizi che esegue l'appalto iniziale.

Stante l'assenza di una norma speculare nei settori ordinari, ovvero che prevedesse la possibilità di indire tali procedure a valle di un accordo quadro nella parte II del Codice del 2006, appare indubbio l'impossibilità di un'estensione analogica a quest'ultimi settori.

Si tratterebbe, infatti, di una norma eccezionale, come già ampiamente rilevato anche dall'Autorità in passato, in riferimento alla vecchia normativa, secondo cui *"la possibilità di applicare la disciplina della procedura negoziata senza previa indizione di gara di cui all'art.221, del D. Lgs. n. 163/2006, stante il vulnus che la norma comporta rispetto alla piena applicazione del principio della concorrenza di cui all'art. 2 del D. Lgs. n. 163/2006, è consentita al verificarsi di ipotesi eccezionali e tassative contemplate dal legislatore"* (delibera n. 12 del 23.04.2014).



Ulteriore criticità riguarda l'anomalo incremento degli importi contrattuali da parte di tutte le Direzioni Territoriali (ad eccezione di Bologna, Cagliari e Venezia che si sono limitate al solo aumento del sesto quinto dell'importo contrattuale) stante la possibilità prevista dall'articolo 7 comma 2 dei singoli Accordi di aumentare l'importo contrattuale fino ad un massimo del 50% dell'importo presunto complessivo, mentre situazioni maggiormente critiche riguardano le Direzioni di Ancona e Trieste, le quali, come sopra menzionato, oltre al previsto incremento del 50% dell'importo contrattuale, con la stipula di ulteriori Atti Integrativi modificativi, hanno fatto registrare un aumento dell'importo contrattuale complessivo superiore al 150%.

Orbene come chiarito anche dall'Autorità, negli accordi quadro *"l'importo stimato rappresenta l'importo massimo di spesa"* con ciò escludendo una sua possibilità di aumento (delibera n. 1051 del 13.11.2019). Una siffatta maggiorazione contrattuale, comporta sicuramente un'incertezza in merito alla quantità delle prestazioni da effettuarsi e alla remunerazione, in quanto rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante.

Alla facoltà di RFI di incrementare l'importo contrattuale fino ad un massimo pari al 50 % dell'importo presunto complessivo, come stabilito negli accordi quadro, corrisponde infatti l'obbligo in capo all'operatore di accettare l'esecuzione di ulteriori lavorazioni agli stessi patti e alle condizioni previste nell'accordo.

L'accordo quadro, avente, per sua natura il precipuo scopo di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e le quantità previste, anche qualora ricadente nella disciplina dei settori speciali, deve pur sempre rispettare le generali regole civilistiche in materia di elementi essenziali del contratto, con la previsione di un oggetto del contratto determinato o determinabile, pena la sua nullità (in tal senso deliberazione ex AVCP n. 86 del 14.11.2006).

In particolare l'Autorità in passato, in riferimento alla previgente normativa codicistica ha osservato che *"le condizioni dell'appalto e pertanto l'oggetto e le attività devono comunque essere individuate e definite nella loro tipologia, non potendo considerare tale accordo come un contenitore nel quale far convergere le necessità, di volta in volta, rinvenute dall'Amministrazione"* (deliberazione ex AVCP n. 40 del 20.02.2007).

Ebbene una modifica dell'importo contrattuale così rilevante, unita alla predisposizione di numerosi nuovi prezzi, comporta una mutazione profonda dell'oggetto del contratto tale da rilevare un'indeterminatezza della prestazione e del corrispettivo fissato a monte con conseguente violazione delle regole concorrenziali, non avendo potuto conoscere, l'operatore, in maniera chiara e precisa siffatti elementi essenziali del contratto.

Il superamento della capienza massima dell'accordo si pone, infatti, in contrasto con le regole dell'evidenza pubblica, come recentemente rilevato anche nel Comunicato del Presidente dell'A.N.AC. del 7 luglio 2021 -Indicazioni in merito alla gestione degli accordi quadro e delle convenzioni quadro.

Connesso al problema della maggiorazione dei costi, è quello relativo all'utilizzo di nuovi prezzi, sia provenienti da prezzari già utilizzati da RFI S.p.A., sia concordati con l'impresa sulla scorta di analisi specifiche di mercato per la mancanza nei predetti prezzari, di cui si fornisce un quadro di sintesi per tutte le Direzioni.

Sul punto occorre evidenziare che l'articolo 163 del DPR 207/2010, vigente *ratione temporis* prevedeva che nel caso in cui fosse necessario eseguire lavorazioni non previste nel contratto o utilizzare materiali diversi, i nuovi prezzi sarebbero dovuti essere desunti dai prezzari in uso alla stazione appaltante o, in mancanza della corrispondente voce nei prezzari, dai listini ufficiali vigenti nell'area interessata, oppure ragguagliandoli a quelli di lavorazioni consimili compresi nel contratto, ed infine in via residuale, qualora sia impossibile l'assimilazione, ricavandoli totalmente o parzialmente da nuove regolari analisi (effettuate con riferimento ai prezzi elementari di mano d'opera, materiali, noli e trasporti alla data di formulazione dell'offerta).

L'utilizzo di nuovi prezzi, impattanti anche in maniera significativa sugli aumenti degli importi contrattuali, evidenziano l'effettuazione di nuove lavorazioni non previste nel contratto originario e che, dunque, avrebbero dovuto comportare la redazione di perizie di variante nei casi di cui all'art. 132 D.lgs 163/2006.

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del

DELIBERA

- la natura di organismo di diritto pubblico in capo a RFI S.p.a e la conseguente assoggettabilità alle regole dell'evidenza pubblica di cui alla parte II del Codice in caso di appalti ricadenti nei settori ordinari;
- la non conformità delle procedure in analisi ai disposti di cui agli articoli 214 comma 3 e 59 D.lgs. 163/2006 stante la mancata applicazione della disciplina della parte II del Codice riguardante i settori ordinari, applicabile in caso di appalti di cui alcuni ricadenti nei settori ordinari ed altri nei settori speciali, e stante il mancato utilizzo dell'accordo quadro nei settori ordinari, ed il conseguente ricorso ad istituti ivi non previsti quali l'appalto integrato e le procedure senza previa pubblicazione di gara;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente deliberazione alla stazione appaltante Rete Ferroviaria Italiana Spa.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio 14 dicembre 2021

Per Il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente