



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 363 del 22 aprile 2020

Fascicolo UVCS 4024/2019

Oggetto: ASL 1 Imperiese – CNS Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa di Bologna. Affidamento del servizio di ristorazione e dei servizi accessori per degenti negli stabilimenti ospedalieri, per gli utenti delle strutture residenziali e semiresidenziali territoriali e per i dipendenti.

Il Consiglio

nell'adunanza del 22.04.2020

Visto l'articolo 19, comma 2, del 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;

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza centrali di committenza e concessioni di servizi,

Considerato in fatto

Con determinazione n. 161 del 6.07.2015 la Centrale Regionale di Acquisto della Regione Liguria ha approvato l'aggiudicazione definitiva della gara finalizzata all'affidamento del servizio di ristorazione e dei servizi accessori per degenti negli stabilimenti ospedalieri, per gli utenti delle strutture residenziali e semiresidenziali territoriali e per i dipendenti attribuendola per il lotto 2 al CNS- Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa di Bologna. Successivamente, con deliberazione n. 642 del 10.09.2015 la ASL 1 Imperiese ha aderito alle risultanze della suddetta gara per l'affidamento del Servizio di Ristorazione al CNS, che opera tramite le proprie consorziate CIR Food Società Cooperativa a r.l. di Reggio Emilia e CAMST Società Cooperativa a r.l. di Villanova di Castenaso, per il periodo dal 1.11.2015 al 31.10.2024.

Già in sede di gara il Consorzio CNS aveva dichiarato che in caso di aggiudicazione avrebbe provveduto ad affidare l'esecuzione delle attività derivanti dall'appalto alle proprie consorziate sopracitate e che parimenti si sarebbe avvalso del ricorso al subappalto per il servizio di trasporto pasti dal Centro di Cottura di Bussana allo S.O. di Sanremo. Pertanto, tale servizio è stato affidato in subappalto alla Società Cooperativa Co.se.va di Camporosso.

Con esposto acquisito a prot. n. 5329 del 22.01.2019 la ASL 1 Imperiese ha segnalato all'Autorità e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Imperia una irregolarità nell'esecuzione del subappalto suddetto consistente nel fatto che lo svolgimento in concreto del servizio in subappalto è stato avviato in data 1.11.2015, mentre la richiesta di autorizzazione alla stazione appaltante è stata formalizzata dal CNS con nota del 30.11.2015 e la relativa autorizzazione della ASL è stata concessa in data 22.12.2015 con deliberazione n. 928. Pertanto, l'esposto è incentrato sullo svolgimento illegittimo del servizio in subappalto dal 1.11.2015 al 22.12.2015, in quanto non ancora autorizzato.

Alla luce di quanto rilevato nell'esposto, con comunicazioni di avvio del procedimento prot. nn. 82231 del 18.10.2019 e 93263 del 21.11.2019 inviate alla ASL 1 Imperiese, e al CNS e a CAMST, l'Autorità ha contestato, rispettivamente, alla stazione appaltante un omesso controllo sulla corretta esecuzione del subappalto, nonché al CNS e alla società CAMST una non tempestiva comunicazione alla stazione appaltante circa l'avvenuto avvio del subappalto. Successivamente, le parti hanno presentato le proprie controdeduzioni, la ASL tramite nota con prot. n. 87253 del 4.11.2019, CAMST con prot. n. 97882 del 5.12.2019; il CNS con nota prot. n. 96563 del 2.12.2019 ha presentato, contestualmente, istanza di accesso agli atti e istanza di audizione, ritenendo utile un confronto sulla questione. Si è ritenuto di differire l'accesso al termine dell'istruttoria e, al contempo, è stata concessa l'audizione richiesta, convocando il consorzio con comunicazione prot. n. 96906 del 3.10.2019.

Tutte le parti hanno, da ultimo, fornito delle memorie riassuntive dei fatti verificatisi con note prot. nn. 1292 del 9.01.2020, 3376 del 16.01.2020 e 4307 del 20.02.2020.

Ritenuto in diritto

Nel caso sottoposto ad esame si è riscontrata una criticità consistente nell'esecuzione delle prestazioni oggetto di subappalto da parte della ditta Coseva s.r.l. in via anticipata (a partire dal 1.11.2015), rispetto all'ottenimento dell'autorizzazione della stazione appaltante (concessa in data 22.12.2015). Tale irregolarità è stata contestata in sede di comunicazione di avvio del procedimento sotto un duplice profilo: da un lato, è stato censurato l'operato della ASL 1 Imperiese che, in qualità di stazione appaltante, ha omesso di esercitare la dovuta attività di controllo sulla corretta esecuzione del servizio in subappalto, così come impone la normativa in tema di contratti pubblici, ma, al contempo, è stata rilevata anche una responsabilità in capo agli operatori economici CNS e CAMST, che, in qualità di subappaltanti, non hanno tempestivamente comunicato alla ASL Imperiese l'avvenuto avvio del

subappalto, ancorchè l'espletamento anticipato del servizio si sia protratto per un arco temporale breve (50 giorni circa).

In merito alla contestazione per mancata vigilanza della ASL, quest'ultima espone nella propria memoria di controdeduzioni di essere stata all'oscuro della concreta attivazione del subappalto da parte della ditta aggiudicataria fino al momento in cui il CNS ha presentato formale richiesta di autorizzazione al citato subappalto, ossia fino al 30.11.2015. La ASL sostiene che l'assenza di comunicazioni ufficiali volte ad attestare da parte dell'aggiudicatario l'intenzione di avviare concretamente il servizio in subappalto (sebbene tale volontà fosse già stata dichiarata in sede di gara), ha reso oggettivamente difficile per il R.U.P. e i suoi collaboratori venire a conoscenza e, dunque, controllare tale attività. Pertanto, prima del 30.11.2015, data nella quale è stata presentata istanza di autorizzazione all'esecuzione del subappalto, sarebbe stato impossibile per la ASL conoscere e, dunque, vigilare sull'attivazione del contratto citato. Sul punto l'Autorità ritiene non condivisibili le argomentazioni presentate dalla stazione appaltante: la disciplina normativa in tema di contratti pubblici valorizza, come è noto, l'attività di direzione e di controllo della stazione appaltante durante tutta la procedura di gara, nonché durante la fase dell'esecuzione del contratto. Tale attività di supervisione è ancora più pregnante nella disciplina specifica del subappalto, ai sensi della disciplina di cui all'art. 105 del codice dei contratti pubblici. Dunque, nel caso in esame si ritiene sussistente una responsabilità della Asl 1 Imperiese per non aver vigilato sulla regolare esecuzione del subappalto nell'arco temporale 1.11.2015- 22.12.2015.

Con riguardo, invece, alla censura mossa agli operatori CNS e CAMST in sede di avvio del procedimento, consistente nel non aver richiesto tempestiva autorizzazione alla ASL ai fini dell'esercizio del subappalto, esse controdeducono esponendo che l'avvio anticipato del servizio in data 1.11.2015 è stato conseguente alla esplicita richiesta della stessa ASL 1 Imperiese di iniziare il servizio in tale data, e che pertanto, nell'avviare l'esecuzione del servizio in data 1.11.2015 (anticipatamente rispetto alla data inizialmente ipotizzata del 1.01.2016) si è assecondata la volontà della stessa ASL. Tuttavia, si sottolinea che vi è stata una oggettiva impossibilità di reperire evidenze documentali di tale richiesta a causa, innanzitutto, della risalenza dei fatti, ma anche a causa del fatto che il referente della commessa in questione non è più presente nell'organico del consorzio. Sul punto, l'Autorità ritiene non condivisibili le giustificazioni prospettate dagli operatori economici, in quanto la disciplina del d.lgs. 163/2006 e dell'attuale d.lgs. 50/2016 è imperniata sul divieto allo svolgimento del subappalto in assenza del preventivo consenso della stazione appaltante, e, quand'anche questo ci fosse, impone comunque all'operatore economico di depositare il contratto di subappalto presso la stazione appaltante almeno venti giorni prima dell'inizio dell'esecuzione, proprio per consentire al subappaltatore di ottenere la relativa autorizzazione in un momento antecedente rispetto al concreto avvio dell'esecuzione.

Tutto ciò considerato e ritenuto,

DELIBERA

- di confermare i rilievi e le criticità contestate con comunicazioni di avvio del procedimento di cui ai prot. nn. 82231 del 18.10.2019 e 93263 del 21.11.2019 nei limiti di cui in motivazione, atteso che dall'analisi dei documenti e delle controdeduzioni prodotte in atti è ravvisabile un omesso controllo da parte della ASL 1 Imperiese sulla corretta esecuzione della prestazione da parte della impresa subappaltatrice; è, altresì, censurabile la mancata conservazione della ASL della documentazione contrattuale di interesse. Inoltre, si rileva una criticità nell'operato degli operatori economici - CNS e CAMST- per non aver tempestivamente presentato la richiesta di autorizzazione al subappalto alla stazione appaltante, contestualmente al concreto avvio del servizio in subappalto;
- di invitare la ASL 1 Imperiese, il CNS- Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa di Bologna e CAMST Società Cooperativa a r.l. di Villanova di Castenaso ad attenersi ad una attenta osservanza delle disposizioni codistiche in materia di contrattualistica pubblica ed a voler far conoscere le determinazioni che intenderanno assumere in esito alla presente delibera;
- di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera ai Responsabili p.t. di ASL 1 Imperiese, CNS – Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa di Bologna e CAMST - Società Cooperativa a r.l. di Villanova di Castenaso.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 28 aprile 2020

Il Segretario *Rosetta Greco*