



DELIBERA n.400 del 8 ottobre 2025

Fascicolo n. 3883/2024

Oggetto: Attività ispettiva nei confronti dell'Azienda Sanitaria Locale Città di Torino effettuata dal Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza, avente ad oggetto il servizio di ristorazione ospedaliera presso i Presidi Ospedalieri Martini e Oftalmico, affidato mediante adesione alla convenzione centralizzata di SCR Piemonte S.p.A. (CIG 8063217928), il servizio di ristorazione per degenti e dipendenti della ex ASL TO2 (CIG 5963746EDF), il servizio di lavanolo integrato (Lotto 1) ex ASL TO2 (CIG 7318162254), nonché i servizi di lavanolo presso i Presidi Ospedalieri San Giovanni Bosco, Amedeo di Savoia, Maria Vittoria, Martini ed Oftalmico (CIG 0437091AE4 e CIG 652331382D), la gestione delle prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere presso le strutture residenziali e sociosanitarie Spalato, Ballestrero, Gradisca (Lotto 1, CIG 92899927EA), Valletta (Lotto 3, CIG 9290034A92) e Botticelli (Lotto 2, CIG 9290015AE4), nonché gli interventi di ristrutturazione e manutenzione straordinaria delle mense ospedaliere connessi agli appalti di ristorazione.

Riferimenti normativi

Artt. 31,101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

D.M. 7 marzo 2018 n. 49

Parole chiave

Proroga dei contratti di appalto di servizi

Affidamento diretto di appalti di servizi

Controlli in corso di esecuzione negli appalti di servizi

Direttore dell'esecuzione

Responsabile unico del procedimento

Non massimabile

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;

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018 e s.m.i.



VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

1. Premessa

Con mandato ispettivo protocollo n. 102758 del 17 novembre 2023 il Presidente dell'Autorità, nell'ambito del Piano Ispettivo 2023, ha delegato al Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza l'esecuzione di specifici accertamenti nei confronti della Azienda Sanitaria Locale di Torino, in merito ai seguenti appalti:

- ristorazione ospedaliera, a ridotto impatto ambientale: adesione al lotto 2 della gara indetta da SCR Piemonte S.p.A. - CIG 8063217928;
- ristorazione per degenti e dipendenti della ex ASL T02 - CIG 5963746EDF;
- lavanolo integrato (lotto 1) ex ASL T02 - CIG 7318162254;
- gestione prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere presso le strutture Spalato, Ballestrero e Gradisca (lotto 1) — CIG 92899927EA; gestione prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere presso la struttura di Valletta (lotto 3) - CIG 9290034A92; gestione prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere presso la struttura Botticelli (lotto 2) - CIG 9290015AE4.

Nello specifico, l'Autorità ha delegato alla Guardia di Finanza l'acquisizione di puntuali elementi conoscitivi e documentali in ordine all'attività contrattuale posta in essere dalla ASL Città di Torino, con particolare riferimento all'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici, ai controlli sulla regolare esecuzione degli appalti ed all'effettivo adempimento delle obbligazioni contrattuali da parte della società appaltatrice.

La Guardia di Finanza, a partire dal 28 novembre 2023, ha effettuato gli accertamenti ispettivi delegati, ed ha trasmesso all'Autorità la Relazione ispettiva prot. n. 94185/2024, acquisita al protocollo Anac n. 82677 del 15 luglio 2024.

Con nota protocollo n. 41897 del 18 marzo 2025 l'Autorità ha comunicato alla ASL di Torino ed a SCR Piemonte S.p.A. le risultanze ispettive e l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e s.m.i., applicabili *ratione temporis*.

La ASL di Torino ha formulato le controdeduzioni con memoria prot. 2025/58408 del 17 aprile 2025, acquisita in pari data al protocollo Anac n. 60496/2025, sottoscritta dal RUP (Direttore S.C. Acquisti), dal DEC degli appalti lavanolo e ristorazione (Direttore S.C. Logistica), dal DEC degli appalti RSA/CAVS (Direttore S.C. Residenzialità Anziani) e dal DEC dell'Hospice del Valletta (Direttore S.C. Cure Palliative).

In tale occasione la ASL ha manifestato la volontà di adottare misure correttive volte a rafforzare l'efficacia dei controlli nella fase esecutiva degli appalti, attraverso l'incremento delle risorse dedicate alle attività di verifica da attuarsi mediante il potenziamento del personale coinvolto, la previsione di specifici percorsi formativi, l'adozione di strumenti tecnici adeguati e la formalizzazione di procedure e metodologie operative uniformi, in linea con le indicazioni fornite dall'Autorità nella Delibera n. 497 del 29 ottobre 2024 con la quale sono state fornite alle stazioni appaltanti indicazioni in merito alla modalità di espletamento dei controlli da svolgere durante la fase esecutiva degli appalti di servizi e forniture.

2. Attività ispettiva effettuata dalla Guardia di Finanza

2.1. Azienda Sanitaria Locale Città di Torino



L'Azienda Sanitaria Locale Città di Torino è stata costituita il 1° gennaio 2017 attraverso l'accorpamento delle ex ASL Torino 1 e ASL Torino 2, come stabilito dal Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 94 del 13 dicembre 2016.

Le attività ispettive condotte dalla Guardia di Finanza presso la ASL Città di Torino si sono svolte tra il 28 novembre 2023 e il 10 aprile 2024 e hanno riguardato specificamente gli appalti relativi ai servizi di lavanolo, ristorazione ospedaliera e gestione delle prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere.

L'indagine ha avuto inizio presso l'Ufficio Acquisti della ASL, con l'acquisizione di documentazione attinente alle procedure di gara e ai conseguenti provvedimenti di affidamento e proroga contrattuale. In tale ambito è stato escusso il Direttore pro tempore della S.C. Acquisti, nonché RUP in tutte le procedure afferenti ai servizi e forniture di competenza, che ha fornito chiarimenti in merito alla gestione delle gare e ai criteri adottati per la verifica della regolare esecuzione dei contratti.

Le verifiche hanno interessato anche la S.C. Logistica, responsabile della gestione operativa dei servizi oggetto di appalto. Il Direttore pro tempore, in qualità di Direttore dell'esecuzione dei contratti per i servizi di lavanolo e ristorazione ospedaliera, ha fornito documentazione ed una relazione datata 18 gennaio 2024.

Successivamente, l'attività ispettiva si è estesa alle strutture RSA, con l'escussione del Direttore pro tempore della S.C. Residenzialità per Anziani e del Direttore della S.C. Cure Palliative, i quali hanno riferito in ordine alle modalità di controllo dei servizi.

Inoltre, il responsabile pro tempore del Servizio Verifica e Monitoraggio Outsourcing ha illustrato i meccanismi di monitoraggio e le procedure di comunicazione interna tra le strutture.

Le attività ispettive si sono estese ai presidi ospedalieri afferenti alla ASL, con verifiche condotte presso:

- l'Ospedale Martini, tra il 1° e il 18 aprile 2024, laddove è stato sentito un referente aziendale che ha prodotto una relazione sui controlli del lavanolo e della ristorazione;
- gli Ospedali Amedeo di Savoia e Maria Vittoria, tra il 21 marzo e il 15 maggio 2024, laddove un referente DIPSA ha illustrato le attività di monitoraggio dei servizi appaltati;
- l'Ospedale San Giovanni Bosco, tra il 5 e il 20 aprile 2024, dove sono stati acquisiti elementi sull'esecuzione dei servizi di ristorazione e lavanolo;
- l'Ospedale Oftalmico, tra il 10 e il 22 aprile 2024, dove sono stati raccolti documenti relativi al servizio di lavanolo ed alla ristorazione ospedaliera.

Per completare l'analisi, la Guardia di Finanza ha richiesto ai soggetti auditi la stesura di relazioni e la produzione di integrazioni documentali, che sono state successivamente trasmesse ed acquisite.

2.2. SCR Piemonte S.p.A.

L'attività ispettiva ha interessato SCR Piemonte S.p.A., in qualità di soggetto aggregatore per gli appalti sanitari, con accertamenti svolti presso la sede di Torino tra il 29 novembre 2023 e il 15 febbraio 2024. Le verifiche hanno avuto ad oggetto le procedure di affidamento del servizio di lavanolo integrato (CIG 7318162254) e del servizio di ristorazione ospedaliera (CIG 8063217928).

Presso gli uffici di SCR Piemonte sono stati acquisiti atti e documenti relativi alle gare di appalto, alle valutazioni delle offerte ed ai provvedimenti di aggiudicazione e sono stati escussi il responsabile pro tempore della Direzione Appalti ed il responsabile della fase di affidamento. A seguito delle verifiche, è stata successivamente richiesta e trasmessa documentazione integrativa, necessaria per completare l'analisi degli appalti oggetto di attività ispettiva.

2.3. Operatori economici



Le verifiche ispettive hanno riguardato anche le società affidatarie dei servizi, al fine di acquisire documentazione e informazioni in merito all'esecuzione dei contratti e ai rapporti con la stazione appaltante.

Presso la sede di Lavanderie Industriali Torinesi S.r.l. (L.I.T. S.r.l.), nei giorni 17 e 18 aprile 2024, sono stati acquisiti documenti relativi alla gestione del servizio di lavanolo integrato, con particolare riferimento alle modalità di erogazione delle forniture e alla rendicontazione delle attività svolte.

Presso la sede di Serenissima Ristorazione S.p.A., tra il 7 e il 23 maggio 2024, sono stati raccolti elementi documentali riguardanti il servizio di ristorazione ospedaliera (CIG 8063217928 e CIG 5963746EDF), incluse le modalità di approvvigionamento e la conformità ai capitolati tecnici.

Le verifiche hanno inoltre coinvolto KCS Caregiver Cooperativa Sociale e Gestione Servizi Integrati S.r.l., affidatarie della gestione delle prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere presso le strutture in carico alla ASL, con accertamenti condotti presso le rispettive sedi tra l'11 aprile e il 15 maggio 2024.

2.4. Attività ispettiva presso le strutture e le Residenze Sanitarie Assistenziali

Per gli appalti relativi ai servizi di gestione di prestazioni sanitarie, assistenziali, alberghiere e amministrative le attività ispettive della GdF si sono estese al centro di via Spalato (21 marzo 2024) e le RSA di via Valletta (9 aprile 2024), via Ballestrero (10 aprile 2024), via Gradisca (10 aprile 2024) e via Botticelli (11 aprile 2024), dove sono stati anche sentiti i Direttori delle strutture, dipendenti delle società appaltatrici.

3. Servizio di lavaggio, noleggio e gestione della biancheria ospedaliera (cd. lavanolo)

3.1. Precisazioni in merito alla gara indicata nel mandato ispettivo

Il CIG 7318162254, indicato nel mandato ispettivo, è relativo al Lotto 1 della gara regionale centralizzata indetta da SCR Piemonte con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 188 del 27 dicembre 2017, per l'affidamento del servizio integrato di lavanolo per le Aziende del Servizio Sanitario della Regione Piemonte, suddivisa in quattro lotti territoriali (gara n. 133-2017). In particolare, si tratta del servizio di lavanolo da svolgersi, oltre che per l'AOU San Luigi Orbassano, anche per la ex ASL TO2, nei Presidi Ospedalieri San Giovanni Bosco, Maria Vittoria e Amedeo di Savoia.

All'esito della gara, con disposizione del Consigliere delegato n. 252 del 25 luglio 2019, SCR Piemonte ha aggiudicato il Lotto 1 di cui al CIG 7318162254 al RTI composto da LIT - Lavanderia Industriale Torinese S.r.l. (mandataria), So.Ge.Si. S.p.A. e Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l. (mandanti) ed in data 8 novembre 2019 SCR ha sottoscritto la convenzione con il RTI aggiudicatario.

Nonostante l'adesione alla Convenzione da parte delle due Aziende sanitarie (l'A.O.U. San Luigi di Orbassano e l'ASL Città di Torino, quest'ultima con deliberazione del Direttore generale n. 739 del 2 luglio 2021) non si è addivenuti alla stipula di alcun contratto attuativo di fornitura. Da quanto risulta agli atti, tale mancata formalizzazione sarebbe da ricondurre a difficoltà insorte nella fase di definizione e restituzione delle bozze contrattuali da parte del RTI aggiudicatario, il quale avrebbe manifestato perplessità in merito ad alcuni aspetti della *lex specialis*, con particolare riferimento al modello di remunerazione delle forniture.

Occorre, altresì, considerare che la gara centralizzata indetta da SCR Piemonte S.p.A. è stata oggetto di numerosi contenziosi innanzi al TAR e al Consiglio di Stato, soprattutto con riguardo ai lotti 3 e 4, aventi ad oggetto la congruità delle offerte economiche e la struttura complessiva del sistema di remunerazione previsto per il servizio, circostanze che hanno contribuito a determinare un quadro di incertezza.



A fronte di tali criticità, SCR Piemonte, con determinazione n. 177/2023, ha revocato in autotutela l'aggiudicazione dell'appalto ai sensi dell'art. 21 quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, annullando quindi la procedura anche per il Lotto 1, oggetto del mandato ispettivo.

Ciò ha comportato la necessità di garantire la continuità del servizio, il cui affidamento è stato quindi prorogato sulla base di un precedente affidamento alla L.I.T. S.r.l., con successivi rinnovi, che pertanto è stato oggetto dell'approfondimento ispettivo.

Con la medesima determinazione n. 177/2023, SCR Piemonte ha deliberato l'indizione di una nuova procedura di gara finalizzata a garantire un modello organizzativo conforme alle esigenze delle Aziende sanitarie, tenendo conto delle criticità emerse nella precedente gara, in particolare rispetto alla determinazione dei corrispettivi e all'adeguamento dei prezzi. La nuova gara per l'affidamento del servizio integrato di lavanolo a un ridotto impatto ambientale per le Aziende del Servizio Sanitario della Regione Piemonte è stata indetta il 3 dicembre 2024 (gara n. 88-2024), con termine per la presentazione delle offerte fissato al 30 maggio 2025; la procedura risulta, allo stato, non ancora conclusa.

Alla luce di quanto sopra, l'ispezione della Guardia di Finanza non ha potuto incentrarsi sull'esecuzione del contratto afferente al CIG 7318162254, bensì sui contratti di lavanolo effettivamente in essere presso la ASL Città di Torino.

Al fine di agevolare l'immediata individuazione degli appalti di lavanolo oggetto dell'attività ispettiva si riporta la seguente tabella riepilogativa.

Presidio Ospedaliero	Stazione appaltante	Fornitore del servizio	Affidamento	CIG	Normativa applicabile all'esecuzione
San Giovanni Bosco, Amedeo di Savoia, Maria Vittoria	Ex ASL TO2 (oggi ASL Città di Torino)	Lavanderia Industriale Torinese (L.I.T.) S.r.l.	Gara a procedura aperta indetta con deliberazione n. 2268/2009 del 24.12.2009	0437091AE4	d.lgs. 163/2006 e D.p.r. 207/2010
Martini, Oftalmico	Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (capofila) per ex ASL TO1	RTI Lavanderia Industriale Torinese (L.I.T.) S.r.l./Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l.	Gara a procedura aperta indetta con deliberazione n. 813 del 30 dicembre 2015	652331382D	d.lgs. 163/2006 e D.p.r. 207/2010

3.2. Servizio di lavanolo presso i Presidi Ospedalieri San Giovanni Bosco, Amedeo di Savoia e Maria Vittoria

Il servizio è attualmente svolto dalla Lavanderia Industriale Torinese (L.I.T.) S.r.l. sulla base di un contratto di appalto stipulato con la ex ASL Torino 2 il 20 marzo 2011, successivamente rinnovato fino al 31 marzo 2018 e poi prorogato con plurimi provvedimenti sino al 31 luglio 2026.

Con deliberazione n. 2268 del 24 dicembre 2009, la ex ASL TO2 ha indetto una gara a procedura aperta, disciplinata dal d.lgs. 163/2006, per l'affidamento del servizio di noleggio, lavaggio, disinfezione, asciugatura, stiratura, fornitura, consegna e ritiro della biancheria piana e confezionata necessaria ai presidi ospedalieri ed extraospedalieri della ASL TO2 per un periodo di 48 mesi, rinnovabile per ulteriori 36



mesi (CIG 0437091AE4). I presidi interessati sono, in particolare, il San Giovanni Bosco, l'Amedeo di Savoia, il Maria Vittoria e le strutture extraospedaliere indicate nell'Allegato F del Capitolato.

Con determinazione n. 897 dell'8 novembre 2010 la gara è stata aggiudicata alla Lavanderia Industriale Torinese (L.I.T.) S.r.l., con sede in Torino. In data 29 marzo 2011 è stato stipulato il contratto di appalto, con decorrenza dal 1° aprile 2011 e scadenza al 31 marzo 2015, per un importo complessivo pari a euro 3.841.863,60.

Con deliberazione n. 116 del 13 febbraio 2015, la ASL TO2 ha esercitato la facoltà di rinnovo prevista dal contratto, prorogando l'affidamento per ulteriori 36 mesi (dal 1° aprile 2015 al 31 marzo 2018), per un importo complessivo di euro 4.510.740,00, IVA inclusa (CIG 6140079979).

Successivamente, per garantire la continuità del servizio, la ASL ha adottato, dal 1° aprile 2018 al 31 dicembre 2023, 15 determinazioni di proroga dell'affidamento alla L.I.T. S.r.l., per un importo complessivo pari a euro 7.392.321,00 (IVA inclusa), come da tabella predisposta dalla Guardia di Finanza che di seguito si riporta.

Atto amministrativo	Periodo proroga	Importo IVA inclusa (€)
Determinazione n. 1327 del 02.07.2018	01.04.2018 - 31.12.2018	975.000,00
Determinazione n. 3 del 02.01.2019	01.01.2019 - 30.06.2019	675.000,00
Determinazione n. 993 del 02.07.2019	01.07.2019 - 31.12.2019	350.000,00
Determinazione n. 683 del 28.05.2020	01.01.2020 - 30.06.2020	698.000,00
Determinazione n. 928 del 24.07.2020	01.07.2020 - 30.09.2020	350.000,00
Determinazione n. 1212 del 05.10.2020	01.10.2020 - 31.10.2020	120.000,00
Determinazione n. 1390 del 02.11.2020	01.11.2020 - 30.11.2020	160.000,00
Determinazione n. 1579 del 02.12.2020	01.12.2020 - 31.12.2020	160.000,00
Determinazione n. 175 del 05.02.2021	01.01.2021 - 31.03.2021	480.000,00
Determinazione n. 983 del 02.07.2021	01.04.2021 - 30.06.2021	480.000,00
Determinazione n. 57 del 14.01.2022	01.10.2021 - 31.03.2022	592.576,00
Determinazione n. 1076 del 18.07.2022	01.04.2022 - 31.12.2022	911.697,00
Determinazione n. 52 del 17.01.2023	01.01.2023 - 31.03.2023	331.812,00
Determinazione n. 777 del 06.07.2023	01.04.2023 - 30.06.2023	339.660,00
Determinazione n. 1041 del 22.09.2023 - Determinazione n. 1559 del 30.11.2023	01.07.2023 - 31.12.2023	768.576,00
Totale		7.392.321,00

Con deliberazione del Direttore Generale n. 1036 del 31 luglio 2024, la ASL ha disposto l'affidamento del servizio di lavanolo dal 1° agosto 2024 al 31 luglio 2026 alla medesima L.I.T. S.r.l., per un importo complessivo pari a euro 2.446.024,00 oltre IVA, fatte salve eventuali successive aggiudicazioni nell'ambito della procedura centralizzata avviata da SCR Piemonte S.p.A. L'affidamento è stato formalmente qualificato come procedura negoziata senza bando, ai sensi dell'art. 76, comma 2, lett. c), del d.lgs. 36/2023, avente ad oggetto un "contratto ponte" finalizzato ad assicurare la continuità del servizio in attesa della conclusione della nuova procedura ad evidenza pubblica attivata da S.C.R. Piemonte S.p.A.

3.3. Servizio di lavanolo presso i Presidi Ospedalieri Martini e Oftalmico

Il servizio è attualmente svolto dal RTI composto da Lavanderia Industriale Torinese (L.I.T.) S.r.l. (mandataria) e Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l. (mandante), in forza di un contratto stipulato a seguito della gara indetta dall'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, in qualità di capofila per la ex ASL TO1.

Con deliberazione del Direttore Generale n. 813 del 30 dicembre 2015, l'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano ha indetto una gara a procedura aperta, ai sensi del d.lgs. 163/2006, per l'affidamento del servizio di noleggio e lavaggio di biancheria piana e confezionata, destinata all'Azienda Ospedaliera stessa, nonché ai Presidi Ospedalieri e alle strutture territoriali delle ex ASL TO1 e TO5, per un periodo di cinque anni, rinnovabile per ulteriori due anni (CIG 652331382D).

Con deliberazione n. 215 del 16 marzo 2017 la gara è stata aggiudicata al RTI L.I.T. S.r.l./Cipelli S.r.l. per un importo complessivo pari a euro 7.397.810,10, di cui euro 3.012.204,15 riferiti alla quota di competenza dell'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano; tale importo, incrementato di un quinto, ammonta a euro 4.409.866,88, IVA inclusa.

La ex ASL TO1, successivamente confluita nella ASL Città di Torino, ha recepito le risultanze della suddetta gara ed in data 27 febbraio 2019 ha stipulato il contratto di appalto con il RTI aggiudicatario, con decorrenza dal 1° ottobre 2017 e scadenza al 30 settembre 2022, per un importo stimato pari a euro 1.917.592,00.

Con Determinazione dirigenziale n. 52 del 17 gennaio 2023 la ASL ha prorogato il servizio fino al 31 marzo 2023, in attesa delle determinazioni della stazione appaltante capofila in merito al rinnovo.

Con deliberazione n. 251 del 21 marzo 2023, l'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano ha autorizzato il rinnovo dell'affidamento per un ulteriore biennio, con decorrenza dal 1° aprile 2023 al 31 marzo 2025.

Successivamente, con deliberazione del Direttore Generale n. 966 del 14 luglio 2023, la ASL Città di Torino ha recepito la deliberazione della stazione appaltante capofila e ha disposto il rinnovo contrattuale in favore del medesimo RTI, per il periodo dal 1° aprile 2023 al 31 marzo 2025, per un importo complessivo presunto pari a euro 1.550.387,26 oltre IVA.

3.4. Criticità riscontrate sulla base dell'attività ispettiva

3.4.1. Servizio di lavanolo svolto presso l'Ospedale Oftalmico -chiarimenti

In base all'ispezione effettuata non risultavano provvedimenti o documentazione contrattuale relativa all'estensione del servizio di lavanolo presso l'Ospedale Oftalmico, o atti dai quali potesse evincersi il titolo in base al quale il RTI con mandataria L.I.T. s.r.l. stesse svolgendo il servizio in tale sede.

Nelle memorie la ASL ha chiarito che il Presidio Oftalmico era già ricompreso tra le strutture oggetto della



gara originaria indetta dall'AO Mauriziano nel 2015 e che l'adesione della ASL è stata formalizzata con deliberazione n. 1184 del 31 agosto 2017, cui ha fatto seguito la stipula del contratto tra la ex ASL TO1 ed il RTI LIT-Cipelli in data 26 gennaio 2018, per un valore stimato pari a euro 1.917.592,00.

3.4.2. Ricorso reiterato ad affidamenti diretti in sostanziale proroga

In relazione al servizio di lavanolo presso i Presidi Ospedalieri San Giovanni Bosco, Amedeo di Savoia e Maria Vittoria le risultanze dell'ispezione hanno consentito di riscontrare un reiterato ricorso all'affidamento diretto in proroga alla società L.I.T. S.r.l., a far data dal 1° aprile 2018 e fino al 31 luglio 2026.

Tale prassi non trova fondamento nel contratto d'appalto originario, sottoscritto in data 29 marzo 2011, il quale prevedeva una durata iniziale di 48 mesi, con possibilità di rinnovo per ulteriori 36 mesi, già esercitata con decorrenza 1° aprile 2015 e scadenza 31 marzo 2018. Risulta pertanto che, allo spirare del periodo di rinnovo contrattuale, siano stati adottati ben quindici provvedimenti di proroga, giustificati dalla necessità di garantire la continuità del servizio, in attesa della definizione della gara centralizzata indetta da SCR Piemonte.

Come già evidenziato, la procedura indetta a dicembre 2017 da SCR Piemonte è stata interessata da contenziosi, con conseguente annullamento in autotutela disposto con determinazione n. 177 del 17 luglio 2023 e successiva indizione di una nuova procedura di gara nel dicembre 2024, che si trova ancora in fase di svolgimento.

Sebbene in astratto possano comprendersi le ragioni di interesse pubblico sottese alla prosecuzione del servizio, avuto riguardo alla sua natura essenziale per il funzionamento delle strutture sanitarie, nondimeno va ribadito il principio generale di divieto di proroga dei contratti di appalto scaduti, sancito dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005, n. 62, quale principio di derivazione eurounitaria volto a garantire la concorrenzialità e la trasparenza nelle procedure di affidamento.

Tale principio è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza (*ex multis* Consiglio di Stato, n. 8292 del 12 settembre 2023 e dall'Autorità (Delibere nn. 576 e 591 del 28 luglio 2021; n. 292 del 12 giugno 2024, n. 534 del 20 novembre 2024, n. 183 del 30 aprile 2025), che hanno evidenziato come la proroga si configuri quale affidamento diretto in assenza di gara, in contrasto con i principi di cui all'art. 2, comma 1, del d.lgs. 163/2006, nonché all'art. 30, comma 1, del d.lgs. 50/2016.

Occorre, in via preliminare, rilevare che il servizio di lavanolo rientra tra le categorie merceologiche per le quali il D.P.C.M. 11 luglio 2018 ha previsto l'obbligo di ricorso alla centralizzazione degli acquisti, imponendo alle amministrazioni pubbliche l'utilizzo delle procedure di gara indette dai soggetti aggregatori. Trattasi, peraltro, di servizio avente carattere essenziale, la cui interruzione risulterebbe incompatibile con l'esigenza di assicurare la continuità delle prestazioni sanitarie.

Ciò posto, deve tuttavia osservarsi che, pur in presenza dell'obbligo di adesione alla gara bandita da una centrale di committenza, la ASL avrebbe potuto valutare il ricorso alla procedura negoziata al fine di stipulare un contratto cd. "ponte" funzionale ad assicurare la continuità del servizio nelle more dell'espletamento della procedura centralizzata.

Tale soluzione è contemplata nella Circolare del MEF prot. n. 20518 del 19 febbraio 2016, indirizzata anche ai Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Locali, nella quale si raccomanda, nei casi di urgenza e nelle more dell'adesione a una gara centralizzata, il ricorso a strumenti contrattuali temporanei e proporzionati, nonché nella Determinazione n. 177/2023, con la quale SCR Piemonte ha proceduto all'annullamento in autotutela dell'aggiudicazione del Lotto 1.



Nondimeno, dagli atti acquisiti risulta che la ASL abbia reiterato affidamenti diretti in proroga, senza che emergano evidenze documentali circa una previa valutazione della possibilità di attivare un contratto "ponte", quantomeno fino al 31 luglio 2024.

Tuttavia, anche l'affidamento del servizio alla L.I.T. S.r.l. disposto con Deliberazione n. 1036 del 31 luglio 2024, sebbene formalmente qualificato come procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 76, comma 2 lett. c) del d.lgs. 36/2023, finalizzata alla stipula di un "contratto ponte", si configura, nella sostanza, come un affidamento diretto in sostanziale proroga dei precedenti. Infatti, l'art. 76, comma 2 lett. c) del d.lgs. 36/2023 consente il ricorso alla procedura negoziata senza bando per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili, stabilendo tuttavia che l'affidamento debba avvenire previa consultazione di almeno tre operatori economici, ove esistenti, mentre nel caso di specie non si dà conto dell'eventuale consultazione di altri operatori economici oltre alla ditta L.I.T. S.r.l. Anzi, dal tenore della Determina risulta che la ASL ha attivato una RDO rivolta esclusivamente alla ditta L.I.T. S.r.l., già affidataria del servizio, come espressamente riportato nel provvedimento: «*veniva pubblicata apposita R.D.O [...] finalizzata alla presentazione di offerta da parte della Ditta Lit S.r.l., già esecutrice del servizio, per un importo massimo non superiore alle condizioni economiche attuali*». In tale contesto, la procedura appare riconducibile, nei suoi effetti, ad un affidamento diretto in favore dell'operatore uscente, con evidenti criticità sotto il profilo della legittimità e della conformità al quadro normativo di riferimento.

Si deve quindi rilevare, sulla scorta delle considerazioni che precedono, che il reiterato ricorso agli affidamenti diretti per un arco temporale di oltre otto anni, fino al 31 luglio 2026, dalla scadenza del contratto originario (31 marzo 2018), in assenza di procedure ad evidenza pubblica, ha nei fatti sottratto al confronto competitivo appalti per un valore complessivo di circa 10.376.470,28 euro, consolidando una posizione di vantaggio per l'operatore economico già affidatario del servizio e determinando una sostanziale elusione delle regole di concorrenza e di trasparenza nella selezione del contraente, con conseguente violazione dei principi di accesso al mercato, libera concorrenza, parità di trattamento e massima partecipazione, sanciti dalla normativa nazionale ed europea in materia di appalti pubblici.

3.5. Sistema dei controlli in corso di esecuzione e pagamenti ai soggetti esecutori

In base alle risultanze ispettive il Direttore dell'esecuzione di entrambi i contratti di lavanolo svolge le proprie funzioni sulla base delle disposizioni contenute nell'Atto Aziendale emanato da ultimo con deliberazione n. 726 del 25 maggio 2023.

Il DEC ha dichiarato che i Capitolati non contenevano una procedura adeguata a garantire un efficace sistema di verifica e controllo delle prestazioni rese, attesa anche la loro formulazione in data antecedente all'emanazione del D. M. 7 marzo 2018, n. 49, rendendo necessaria l'introduzione di specifiche disposizioni procedurali volte a colmare tali lacune.

Nelle memorie la ASL ha evidenziato che fino all'anno 2021 l'attività di controllo veniva svolta in maniera discontinua e su base campionaria, intervenendo essenzialmente a fronte di segnalazioni specifiche provenienti dai reparti ospedalieri. In data 11 agosto 2021, con la nota prot. 233365 la ASL Città di Torino ha adottato un protocollo procedurale volto a disciplinare il sistema delle segnalazioni dei disservizi del lavanolo, oltre che per le segnalazioni relative al servizio di ristorazione e di pulizia, che si sviluppa secondo una struttura gerarchica articolata in tre distinti livelli di verifica, ciascuno connotato da specifiche funzioni operative.

Più nel dettaglio, i livelli di controllo si articolano come segue:



Controllo di primo livello: affidato ai coordinatori infermieristici dei reparti ospedalieri, i quali, in ragione della loro posizione di responsabilità in merito al buon andamento dell'unità assistenziale di riferimento, sono chiamati a verificare in via diretta e quotidiana la qualità del servizio reso. Tale verifica si concretizza nell'accertamento della corrispondenza dei capi forniti rispetto agli standard contrattuali, con particolare riguardo alla pulizia, all'integrità, alla stiratura e alla tempestività del ritiro e della riconsegna della biancheria. Le anomalie riscontrate vengono prontamente segnalate all'Ufficio DI.P.SA. Verifica e Monitoraggio Attività e Servizi in Outsourcing, mediante comunicazione e-mail sintetica ma circostanziata, e, ove possibile, affrontate in via diretta mediante interlocuzione immediata con l'operatore economico.

Controllo di secondo livello: demandato all'Ufficio DI.P.SA. Verifica e Monitoraggio Attività e Servizi in Outsourcing, il quale, oltre a svolgere funzioni di raccolta e consolidamento delle segnalazioni provenienti dai reparti, interviene direttamente presso l'operatore economico al fine di promuovere la risoluzione delle problematiche nel più breve tempo possibile. In tale contesto, l'Ufficio DI.P.SA. agisce quale snodo comunicativo e operativo intermedio tra i segnalanti e l'operatore, tentando di comporre le difformità rilevate senza ricorrere a meccanismi sanzionatori formali. Nelle memorie la ASL ha chiarito che qualora, nonostante i precedenti interventi, la problematica rilevata persista irrisolta, l'Ufficio DI.P.SA. provvede a trasmettere apposita comunicazione via e-mail alla Struttura Complessa Logistica, richiedendo l'attivazione della procedura formale di contestazione degli addebiti nei confronti dell'appaltatore.

Di ogni attivazione procedurale viene tempestivamente informata la Direzione Sanitaria del Presidio Ospedaliero interessato, in considerazione delle competenze che, ai sensi dell'atto aziendale vigente, sono attribuite alle Strutture Complesse di Direzione Sanitaria di presidio in materia di igiene e sicurezza degli alimenti, prevenzione e vigilanza sulle attività alberghiere e di supporto, ivi comprese quelle oggetto di esternalizzazione, nonché in relazione alla facoltà di emanare regolamenti e direttive attuative delle normative di settore e dei capitolati di appalto.

Controllo di terzo livello: gestito dalla Struttura Complessa Logistica, in qualità di Direzione dell'esecuzione del contratto. Nelle memorie la ASL ha chiarito che a fronte della ricezione di una segnalazione da parte delle strutture aziendali incaricate di supportare l'azione del DEC (tanto nell'ambito del servizio di ristorazione ospedaliera quanto in quello del servizio di lavanolo) la S.C. Logistica provvede alla formalizzazione di apposita comunicazione di contestazione, da trasmettersi a mezzo posta elettronica certificata al fornitore, con la puntuale indicazione degli elementi costitutivi della contestazione e l'assegnazione di un termine congruo, generalmente pari a dieci giorni dal ricevimento della PEC, per la trasmissione delle controdeduzioni, che dovranno essere inviate con le medesime modalità formali. Le eventuali controdeduzioni pervenute vengono successivamente condivise con i soggetti aziendali che hanno originato la segnalazione, ai fini dell'espressione di una valutazione tecnica di merito. In particolare, tali soggetti potranno essere il Gruppo di lavoro per la ristorazione, l'Ufficio DI.P.SA., la Direzione Sanitaria del presidio ospedaliero, ovvero, nei casi in cui la segnalazione sia pervenuta direttamente, il Coordinatore infermieristico responsabile della specifica unità operativa.

Se le controdeduzioni dell'operatore economico non risultano sufficienti a giustificare il disservizio, il DEC applica le penalità previste dal contratto, che vengono poi detratte dai pagamenti dovuti all'operatore.

In proposito, nella relazione del 18 gennaio 2024 fornita agli ispettori, il DEC ha attestato di aver applicato per il servizio di lavanolo, nel periodo che va dal 19 luglio 2019 all'8 giugno 2021, diverse penalità, per lo più derivanti dalle consegne mancate e/o difformi. Le penali applicate ammontano complessivamente a euro 20.890,00, di cui Euro 15.000,00 per il contratto ex ASL TO1 ed euro 4.051,85 per il contratto ex ASL



T02.

3.6. Criticità relative ai controlli in corso di esecuzione

3.6.1. Va premesso che, effettivamente, il Capitolato della ex ASL TO 1 (gara dell'AO Ordine Mauriziano) risalente al 2015 appare piuttosto generico e poco dettagliato, in quanto non specifica con chiarezza le modalità operative dei controlli né individua in modo preciso i soggetti incaricati della loro esecuzione. Pur facendo riferimento, all'art. 7, a verifiche di primo e secondo livello, non è indicato con esattezza chi sia responsabile dei controlli, oltre agli utilizzatori/coordinatori sanitari ed ai valutatori aziendali dedicati. Inoltre, manca una chiara descrizione degli strumenti impiegati per le verifiche, fatta eccezione per un generico riferimento a software nella verifica di secondo livello. Non vengono definiti con precisione i criteri per valutare eventuali difformità rispetto al contratto, né sono chiarite le conseguenze in caso di inadempienza dell'appaltatore, limitandosi a menzionare l'avvio della procedura di rivalsa senza specificarne il contenuto.

Anche il Capitolato della ex ASL T02, risalente al 2009 appare piuttosto generico e poco dettagliato, in quanto pur prevedendo controlli quotidiani e periodici (art. 4) non specifica i criteri di verifica e le responsabilità operative dei soggetti coinvolti. Sono menzionati il Referente del Servizio Lingeria e il Coordinatore aziendale, ma il loro ruolo non è adeguatamente chiarito, ed anche la gestione delle non conformità risulta vaga, in quanto si prevede un sopralluogo congiunto senza indicare tempi e modalità precise, mentre il principio del contraddittorio è meramente richiamato, in assenza di adeguata proceduralizzazione.

È dunque apprezzabile che la ASL abbia voluto elaborare un sistema delle segnalazioni dei disservizi applicato da agosto 2021 dopo un'iniziale sperimentazione di 24 mesi (che oltre al servizio di lavanolo vale anche per la ristorazione ed il servizio di pulizie).

Tuttavia, si ritiene che l'attuale sistema presenti alcune criticità, che possono incidere negativamente sulla coerenza e sull'affidabilità dell'intero sistema di verifica e controllo. In particolare, la procedura elaborata dalla ASL non sembra garantire soprattutto ai soggetti chiamati ad effettuare i controlli di primo livello un'adeguata diffusione e conoscenza dei criteri di individuazione delle non conformità. Ad esempio, in base alla relazione ispettiva, per quanto riguarda la biancheria piana il primo controllo viene effettuato dall'operatore sociosanitario che collabora alla sistemazione del materiale, che effettua un controllo visivo immediato, ed in caso di criticità sia quantitative (mancata corrispondenza tra il numero di materiale necessario e quello fornito) che qualitative (strappi o mancanza di pulizia), lo riferisce al coordinatore oppure ad un suo delegato. Al ritiro dei capi, l'addetto del Presidio controlla che la quantità consegnata corrisponda a quella riportata sulla bolla di consegna.

La ASL non sembra tuttavia aver predisposto e fornito strumenti operativi adeguati a supporto degli addetti ai controlli di primo livello, finalizzati all'individuazione precisa e inequivocabile delle prestazioni dovute dalla società fornitrice, quali ad esempio check list dettagliate, schede di verifica standardizzate e manuali operativi con parametri di controllo specifici, elaborati sulla base del capitolato d'appalto e dell'offerta tecnica della società aggiudicataria. Il tutto in una complessa situazione derivante dalla necessità di riferirsi a Capitolati e offerte tecniche eterogenei e risalenti nel tempo, che può causare incertezze interpretative e difficoltà applicative, che possono incidere negativamente sull'efficacia e sulla correttezza delle attività di verifica. Ad esempio, il referente DIPSA degli Ospedali Maria Vittoria e Amedeo di Savoia ha dichiarato alla GdF, con nota del 21 marzo 2024, che il Capitolato tecnico di riferimento per il



servizio di lavanolo è quello relativo alla procedura indetta da SCR Piemonte e di non aver ricevuto altre comunicazioni in merito. Tuttavia, come già evidenziato, detta procedura è stata annullata e non è mai stata oggetto di contrattualizzazione da parte della ASL, con la conseguenza che l'esecuzione del servizio presso i presidi ospedalieri Maria Vittoria e Amedeo di Savoia risulta disciplinata dal Capitolato afferente alla gara indetta nel 2009 dalla ex ASL TO2 e dall'offerta tecnica presentata in tale sede dalla società L.I.T., circostanza che, tuttavia, non sembrerebbe essere stata resa nota agli addetti al controllo del servizio.

Risulterebbe poi assente l'esecuzione di controlli in presenza che vadano oltre il primo livello, in quanto l'Ufficio Verifica e Monitoraggio Servizi in Outsourcing opera prevalentemente tramite comunicazioni e-mail, senza effettuare verifiche dirette sulla qualità del servizio, limitandosi alla mera gestione delle segnalazioni ricevute. Anche il Direttore dell'esecuzione non risulta aver effettuato verifiche a campione sull'effettiva conformità delle prestazioni rese dall'appaltatore rispetto agli obblighi contrattuali, né risultano documentati interventi ispettivi sistematici volti ad accertare eventuali inadempimenti dello stesso.

In altri termini, non risulta che venga svolto un controllo qualitativo approfondito e una verifica di conformità rispetto ai capitolati e alle offerte tecniche, se non limitatamente all'accertamento di eventuali difformità nelle consegne o di anomalie immediatamente riscontrabili a vista.

Anche il sistema dei pagamenti pare fondarsi principalmente sul numero di giornate di degenza registrate presso i Presidi Ospedalieri, senza prevedere un meccanismo di verifica che garantisca un effettivo controllo della qualità del servizio reso e della corrispondenza ai capitolati ed alle offerte tecniche. La determinazione dell'importo da corrispondere agli operatori economici avviene attraverso un procedimento di tipo contabile, basato sui dati forniti dalla Struttura Complessa Controllo di Gestione, i quali, tuttavia, attengono unicamente agli aspetti quantitativi della prestazione e non al rispetto degli standard qualitativi indicati dal Capitolato e dalle offerte tecniche migliorative. Come già evidenziato, il sistema di applicazione delle penali deriva dalle segnalazioni anziché da un monitoraggio costante del livello di qualità del servizio.

Inoltre, la metodologia adottata non prevede il rilascio di certificazioni di regolare esecuzione, con la conseguenza che l'accertamento della corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali avviene in modo frammentario e senza un'adeguata formalizzazione degli esiti delle verifiche, rendendo più difficoltosa anche l'eventuale applicazione di misure sanzionatorie nei confronti dell'appaltatore al ricorrere delle circostanze; inoltre, in assenza di un'attestazione formale della conformità della prestazione alle prescrizioni contrattuali, non vi è alcuna garanzia che il servizio reso soddisfi i requisiti di qualità e funzionalità richiesti.

In aggiunta, la procedura adottata dalla ASL non attribuisce alcun ruolo al Responsabile unico del procedimento, che non risulta svolgere alcuna effettiva attività di controllo e coordinamento sull'esecuzione del contratto, in contrasto con quanto previsto dall'art. 10 del d.lgs. 163/2006, che gli attribuisce espressamente la responsabilità della vigilanza sull'andamento delle prestazioni e del coordinamento tra i soggetti preposti al controllo sulla regolare esecuzione. Dagli atti emerge, infatti, che il RUP viene informato esclusivamente in caso di reiterate inadempienze contrattuali di gravità tale da poter determinare l'attivazione della procedura di risoluzione, e solo previo coinvolgimento della Direzione della ASL Città di Torino, con conseguente possibile limitazione della sua autonomia decisionale nella gestione delle criticità.

Peraltro, in base alle disposizioni dell'Atto aziendale, la Struttura Complessa Logistica disponeva di ampia

autonomia nell'applicazione delle penali, potendo irrogare sanzioni nei confronti dell'appaltatore senza alcun coordinamento con il RUP. Infatti, tramite l'ispezione si è potuto constatare che le penali applicate dal DEC non venivano comunicate al RUP, determinando una frammentazione delle competenze e compromettendo la funzione di supervisione che il RUP è tenuto ad esercitare.

➤ In merito a tale aspetto nelle controdeduzioni del 17 aprile 2025 la ASL ha chiarito che dal 15 aprile 2024, in conformità a quanto disposto con Deliberazione n. 539/02.01/2024, la competenza in ordine all'applicazione delle penali è stata formalmente attribuita al RUP, anziché al DEC, come avveniva in precedenza. Parimenti, la ASL ha dichiarato che il sistema dei controlli è stato adeguato alle linee guida dettate dalla Delibera Anac n. 497 del 29 ottobre 2024, che fornisce indicazioni operative alle stazioni appaltanti in merito alle modalità di verifica e controllo durante la fase esecutiva dei contratti di servizi e forniture.

3.6.2. Che il sistema dei controlli in corso di esecuzione sul servizio di lavanolo adottato dalla ASL possa non garantire un adeguato ed efficace controllo sulla rispondenza delle prestazioni effettivamente rese dagli appaltatori agli obblighi contrattuali, appare confermato dalle risultanze dell'ispezione effettuata dalla Guardia di Finanza presso la L.I.T. S.r.l.

La Guardia di Finanza ha, infatti, proceduto all'acquisizione delle offerte tecniche presentate in entrambe le procedure di gara, che costituiscono parte integrante degli impegni contrattualmente assunti dagli operatori economici, ed ha acquisito documenti e informazioni relativi a diversi profili tecnici inerenti alla fornitura della biancheria, delle divise, delle calzature e delle attrezzature connesse al servizio ed al personale impiegato, rispetto ai quali si forniscono i seguenti elementi:

a) servizio di lavanolo presso i Presidi Ospedalieri Martini e Oftalmico, svolto dal RTI Lavanderia Industriale Torinese (L.I.T.) S.r.l./ Lavanderia Industriale Cipelli S.r.l. sulla base del contratto sottoscritto con la ex ASL T01 il 27 febbraio 2019.

In relazione alla biancheria piana e alle divise, la Guardia di Finanza ha richiesto la documentazione attestante la Certificazione Oeko-Tex Standard 100, volta a garantire l'assenza di sostanze nocive nei materiali tessili impiegati. La L.I.T. ha prodotto i certificati relativi ai fornitori Siretessile S.r.l. e Mondialtex S.r.l., tuttavia la GdF ha rilevato che entrambi risultavano scaduti al momento dell'ispezione, rispettivamente il 10 gennaio 2019 ed il 12 aprile 2019. Analogamente, il certificato rilasciato per le divise fornite da Confezioni Umbre S.r.l. risulta scaduto il 23 febbraio 2019, sollevando dubbi sulla conformità della fornitura rispetto alle caratteristiche tecniche contrattualmente previste.

Con riguardo al parco automezzi impiegato, la GdF ha rilevato la presenza di due autocarri Renault Midlum per la movimentazione della biancheria, mentre quattro veicoli risultano destinati alle emergenze, tra cui due IVECO Daily e un Mercedes Sprinter. Alcuni mezzi risulterebbero venduti o rottamati, con sostituzioni effettuate, sebbene non risultino evidenze documentali complete circa l'effettiva equivalenza tecnica dei nuovi veicoli.

Per quanto concerne la gestione informatizzata della fornitura di biancheria e divise, la GdF ha rilevato che il sistema inizialmente previsto in sede di gara, "laundry@/_web", è stato sostituito con il software SIXLM, senza adeguata motivazione e senza riscontro sulle effettive funzionalità rispetto ai requisiti originariamente richiesti.

Infine, tra le proposte migliorative offerte in sede di gara, la GdF ha segnalato la mancata fornitura di tre



tablet destinati ai DEC.

➤ In merito a quanto sopra, nelle controdeduzioni del 17 aprile 2025 la ASL ha dichiarato che l'Azienda sta attualmente acquisendo dalla L.I.T. S.r.l. la documentazione relativa alle certificazioni dei materiali tessili, al sistema informatizzato di gestione della fornitura, nonché l'elenco degli automezzi impiegati, al fine di verificarne la conformità contrattuale. Inoltre, è in corso l'acquisizione del tablet destinato all'ex ASL TO1, previsto tra le proposte migliorative presentate in sede di gara.

b) servizio di lavanolo presso i Presidi San Giovanni Bosco, Amedeo di Savoia e Maria Vittoria, svolto dalla Lavanderia Industriale Torinese sulla base del contratto stipulato con l'ex ASL TO2 il 20 marzo 2011.

In relazione all'offerta tecnica presentata dalla L.I.T. S.r.l. per la fornitura del servizio presso i Presidi Ospedalieri afferenti alla ex ASL TO 2, la Guardia di Finanza ha formulato una specifica richiesta di produzione documentale e informativa, finalizzata alla verifica degli adempimenti contrattuali e delle modalità di esecuzione del servizio. La società ha fornito una documentazione parziale rispetto alle richieste della Guardia di Finanza, per cui non è stato possibile verificare alcuni aspetti fondamentali dell'esecuzione contrattuale.

In particolare, la GdF ha chiesto alla società di trasmettere elementi attestanti l'assunzione del personale impiegato nella fornitura del servizio ed in riscontro a tale richiesta la L.I.T. ha prodotto esclusivamente un elenco riportante i nominativi del personale con mansione di guardarobiere, senza allegare documentazione idonea a comprovare l'effettiva instaurazione del rapporto di lavoro.

Quanto ai piani di formazione specifica per affrontare situazioni di emergenza, con l'indicazione dei dati identificativi dei partecipanti, la società ha fornito una distinta firmata dai soggetti già indicati come addetti alla funzione di guardarobiere, attestando lo svolgimento di una sola sessione formativa della durata di un'ora, tenutasi il 7 marzo 2024 dalle ore 09:00 alle ore 10:00.

Con riferimento all'acquisto della carrelleria e delle attrezzature destinate alla fornitura del servizio, non risulta trasmessa alcuna documentazione. Analogamente, nessun riscontro è stato fornito riguardo ai nominativi dei responsabili dei piani di emergenza e ai dati identificativi degli operatori selezionati.

Per quanto concerne le schede attestanti la sanificazione degli automezzi e dei carrelli, richieste a titolo esemplificativo per verificarne l'adempimento, non risulta versata in atti alcuna documentazione. La medesima carenza informativa si registra in relazione alla gestione e al monitoraggio informatizzato della biancheria, rispetto ai quali non è stato fornito alcun elemento.

Infine, con riferimento all'inserimento, nell'erogazione del servizio, di cooperative sociali di tipo B, finalizzato alla promozione dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, la società ha dichiarato espressamente di non aver provveduto in tal senso.

In merito a quanto sopra nelle controdeduzioni del 17 aprile 2025 la ASL ha comunicato che è in corso l'acquisizione dell'elenco aggiornato del personale impiegato, dei relativi piani formativi, dei nominativi dei responsabili dei piani di emergenza, dei dati identificativi degli operatori selezionati, nonché della documentazione sulla sanificazione di automezzi e carrelli e sul sistema informatizzato di gestione e monitoraggio della biancheria.

3.7. Valutazioni

In linea generale, deve ritenersi apprezzabile l'intenzione manifestata dalla ASL di procedere ad una



riorganizzazione del sistema dei controlli, a seguito delle criticità rappresentate da questa Autorità, così come l'intervenuto riassetto delle competenze tra il Responsabile unico del procedimento e il Direttore dell'esecuzione, che costituisce un primo passaggio per ristabilire coerenza rispetto al quadro normativo di riferimento. Tuttavia, le misure di implementazione dei controlli risultano, allo stato, principalmente in fase di avvio o programmazione, con la conseguenza che solo a seguito della loro concreta attuazione sarà possibile valutarne l'incidenza effettiva sull'efficacia del sistema dei controlli.

Persistono, inoltre, criticità rilevanti in merito all'assenza di attestazioni formali di regolare esecuzione, alla frammentazione delle responsabilità tra i soggetti coinvolti nella vigilanza ed alla mancata verifica puntuale della conformità delle prestazioni rese rispetto agli obblighi contrattuali e alle offerte tecniche migliorative. Tali profili risultano, ad oggi, non superati dalle controdeduzioni fornite dalla ASL, che non ha prodotto documentazione idonea a dimostrare l'effettiva adozione di strumenti operativi efficienti, l'effettuazione di verifiche qualitative in loco da parte delle strutture competenti, in particolare dai soggetti incaricati del secondo e terzo livello di controllo, né l'attuazione sistematica di un controllo formale e tracciabile sul rispetto delle offerte tecniche da parte dell'operatore economico.

4. Servizio di ristorazione ospedaliera per degenti e dipendenti

Si riporta una tabella riepilogativa per agevolare l'immediata individuazione degli appalti di ristorazione oggetto dell'attività ispettiva.

Presidio Ospedaliero	Stazione appaltante	Fornitore del servizio	Affidamento	CIG	Durata dell'affidamento	Importo €	Normativa applicabile all'esecuzione
San Giovanni Bosco, Maria Vittoria, Amedeo di Savoia	Ex ASL TO2 (oggi ASL Città di Torino)	RTI Serenissima Ristorazione S.p.A./Teknema Progetti S.r.l.	Gara con dialogo competitivo indetta con deliberazione n. 678 del 31.10.2014 (inizialmente aggiudicata al RTI All Foods S.r.l, poi risolta e riassegnata con deliberazione n. 512/A.09/2020 al RTI Serenissima Ristorazione S.p.A./Teknema Progetti S.r.l.	5963746EDF	Fino al 30 giugno 2020 RTI All Foods dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2026 RTI Serenissima Ristorazione	29.170.594,73	d.lgs. 163/2006 e D.P.R. 207/2010
Martini e Oftalmico	SCR Piemonte S.p.A. la ASL della	Serenissima Ristorazione S.p.A.	Gara centralizzata indetta da SCR Piemonte S.p.A.	8063217928	Dal 1° novembre 2019 al 31 ottobre 2026	9.652.729,02	d.lgs. 50/2016 e D.M. n. 49 del 7 marzo 2018



	Città di Torino ha aderito alla Convenzione stipulata da SCR Piemonte		con deliberazione n. 189 del 27.12.2017 (Lotto 2)				
--	---	--	---	--	--	--	--

4.1. Servizio di ristorazione presso i Presidi Ospedalieri San Giovanni Bosco, Maria Vittoria e Amedeo di Savoia

Con deliberazione n. 678 del 31 ottobre 2014 la ex ASL TO2 ha indetto una gara con dialogo competitivo ai sensi del d.lgs. 163/2006 per l'affidamento del servizio di ristorazione ospedaliera presso i presidi San Giovanni Bosco, Maria Vittoria e Amedeo di Savoia per un valore di € 35.200.000,00 oltre IVA ed una durata di otto anni (CIG 5963746EDF). Oltre al servizio di ristorazione il Capitolato prevedeva anche lavori di ristrutturazione totale delle cucine dei Presidi Maria Vittoria e San Giovanni Bosco e la manutenzione straordinaria dei locali mensa del Presidio Amedeo di Savoia, con fornitura delle relative attrezzature, per un importo complessivo stimato di € 2.550.000,00 di cui € 492.034,53 per gli oneri relativi alle prestazioni professionali (progettazione definitiva ed esecutiva, direzione lavori, coordinamento sicurezza, collaudi). Come già evidenziato l'appalto prevedeva, oltre al servizio di ristorazione, anche la progettazione definitiva ed esecutiva, comprensiva di tutti gli elementi necessari per il rilascio del permesso di costruire, nonché la direzione lavori degli interventi di ristrutturazione e manutenzione straordinaria delle mense destinate ai dipendenti dei Presidi ospedalieri San Giovanni Bosco e Maria Vittoria e dei locali mensa del Presidio ospedaliero Amedeo di Savoia.

L'appalto è stato aggiudicato con determinazione n. 640 del 6 settembre 2017 al RTI All Foods S.r.l.(mandataria)/Euroturist New S.r.l./Cevig S.r.l./ ME Studio Società di Ingegneria.

Il TAR Piemonte, con sentenza n. 214/2018 del 12 febbraio 2018, ha annullato l'affidamento, imponendo una verifica della congruità dell'offerta economica. Con deliberazione n. 1393 del 12 luglio 2018, la ASL ha nuovamente affidato il servizio medesimo RTI ed in data 10 dicembre 2018 è stato sottoscritto il contratto di appalto con decorrenza dal 1° dicembre 2018.

Con deliberazione n. 511 del 30 giugno 2020, la ASL della Città di Torino ha disposto la risoluzione contrattuale per mancato superamento del periodo di prova a seguito di gravi e reiterate inadempienze da parte del RTI.

Con deliberazione n. 512 del 30 giugno 2020 la ASL di Torino ha disposto l'affidamento del servizio di ristorazione per degenti e dipendenti dei Presidi Ospedalieri San Giovanni Bosco, Maria Vittoria, Amedeo di Savoia e Oftalmico al RTI Serenissima Ristorazione S.p.A.(mandataria)/Teknema Progetti S.r.l. (mandante) in qualità di terzo classificato, dopo la rinuncia del secondo classificato Gemeaz Elixir S.p.A., con decorrenza 1° luglio 2020. Il RTI Serenissima Ristorazione ha accettato le stesse condizioni economiche proposte dal primo aggiudicatario, il RTI All Foods S.r.l.

Il contratto tra la ASL della Città di Torino ed il RTI con mandataria Serenissima Ristorazione è stato sottoscritto il 22 marzo 2021, con decorrenza dal 1° luglio 2020 e scadenza il 30 giugno 2026 ed un importo complessivo stimato di € 29.170.594,73 Iva esclusa. Il contratto, che indica il d.lgs. 50/2016 quale normativa applicabile (rinviando però al Capitolato che è disciplinato dal d.lgs. 163/2006) dà atto che in data 23 novembre 2020 è stato autorizzato il subappalto del servizio di trasporto di pasti alla Sotral S.r.l. In base alle risultanze ispettive, il RTI All Foods non ha eseguito alcuna opera prospettata in sede di gara,



quindi i previsti lavori di ristrutturazione sono stati svolti dal RTI Serenissima Ristorazione.

In base alla relazione del DEC del 18 gennaio 2024 acquisita dalla Guardia di Finanza:

- i lavori presso il P.O. Amedeo di Savoia sono iniziati l'8 aprile 2022 e sono terminati il 27 luglio 2022;
- i lavori presso il P.O. Maria Vittoria sono iniziati il 9 maggio 2022 e sono terminati il 24 ottobre 2022;
- i lavori presso il P.O. San Giovanni Bosco i lavori sono iniziati il 3 novembre 2022 e non erano ancora conclusi al momento dell'ispezione.

4.2. Servizio di ristorazione presso i Presidi Ospedalieri Martini e Oftalmico

Con deliberazione n. 189 del 27 dicembre 2017 SCR Piemonte S.p.A. ha indetto una gara centralizzata per il servizio di ristorazione ospedaliera a ridotto impatto ambientale, suddivisa in sei lotti. Il lotto qui di interesse è il Lotto 2, relativo all'AO Ordine Mauriziano, all'Ospedale Martini ed all'Ospedale Oftalmico.

Il Lotto 2 è stato aggiudicato alla Serenissima Ristorazione S.p.A. con cui SCR Piemonte ha stipulato la Convenzione in data 24 luglio 2019, con scadenza al 31 dicembre 2025, poi posticipata al 31 ottobre 2026 con disposizione n. 364 del 12 novembre 2019.

Con deliberazione n. 1045 del 17 ottobre 2019 la ASL della Città di Torino ha aderito alla Convenzione stipulata da SCR Piemonte con la Serenissima Ristorazione ed ha affidato a quest'ultima il servizio di ristorazione presso il solo P.O. Martini (escludendo l'Oftalmico) per un importo complessivo presunto di € 9.652.729,02.

La gara centralizzata indetta da SCR Piemonte S.p.A. per la ristorazione ospedaliera a ridotto impatto ambientale prevedeva, oltre all'erogazione del servizio, anche interventi di manutenzione straordinaria per la riqualificazione delle mense, nonché l'acquisto di attrezzature e investimenti vari.

L'offerta tecnica della Serenissima Ristorazione prevedeva:

- presso il P.O. Martini lavori di riqualificazione mensa per € 88.047,42 e la fornitura di attrezzature e vassoi per € 152.887,24, per un importo totale di € 240.934,66;
- presso il P.O. Oftalmico lavori di riqualificazione mensa per € 52.061,00 e la fornitura di attrezzature e vassoi per € 24.116,15, per un importo totale di € 76.177,85.

In base alla relazione del Direttore dell'esecuzione del 18 gennaio 2024 acquisita dalla Guardia di Finanza in sede ispettiva i lavori presso il P.O. Martini sono iniziati il 23 luglio 2021 e sono terminati il 15 agosto 2021.

Per quanto riguarda l'Ospedale Oftalmico, la Guardia di Finanza ha constatato che al momento dell'ispezione i lavori erano ancora in corso, necessitando il completamento di alcune opere.

4.3. Sistema dei controlli

In base alle risultanze dell'ispezione, per la gestione del servizio di ristorazione ospedaliera sono stati individuati specifici Direttori operativi, incaricati di supportare il Direttore dell'esecuzione nelle attività di controllo sulla corretta esecuzione degli appalti. I loro compiti comprendono la verifica della qualità e quantità dei pasti forniti, il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie, la conformità al capitolato tecnico e il monitoraggio degli interventi di manutenzione straordinaria delle mense ospedaliere.

Per gli Ospedali Martini e Oftalmico sono stati nominati il Direttore Sanitario dell'Ospedale, che riveste anche la funzione di responsabile del controllo e gestione dei servizi di supporto, e il Responsabile del Servizio di verifica e monitoraggio delle attività in outsourcing. Per gli interventi di manutenzione straordinaria, è stato designato anche il Direttore dell'Area Tecnica Ospedaliera.



Per gli Ospedali Maria Vittoria, Amedeo di Savoia, San Giovanni Bosco e Oftalmico la gestione del servizio di ristorazione è affidata al Direttore Sanitario di ciascun ospedale e al Direttore della Nutrizione Clinica, che si occupa degli aspetti dietetici e nutrizionali. Il Responsabile del controllo e gestione dei servizi di supporto supervisiona le attività di verifica del servizio.

Per quanto riguarda gli interventi di manutenzione straordinaria delle mense dipendenti, la responsabilità sembrerebbe attribuita al Direttore Sanitario dell'ospedale di riferimento ed al Direttore dell'Area Tecnica Ospedaliera, che coordina le operazioni relative alle infrastrutture e agli impianti. Anche il Responsabile del controllo e gestione dei servizi di supporto è coinvolto nelle attività di supervisione.

In base alla relazione del DEC del 18 gennaio 2024 acquisita dalla Guardia di Finanza, il Direttore Sanitario con funzione di Responsabile del Controllo e Gestione dei Servizi di Supporto della ASL Città di Torino sembra ricoprire un ruolo di coordinamento più ampio rispetto agli altri Direttori operativi nominati per i singoli Presidi ospedalieri, in quanto dalla documentazione emerge che la sua attività non si limiti alla gestione di un singolo ospedale, ma si estende a tutti i Presidi, supportando il Direttore dell'esecuzione nelle attività di controllo.

In merito ai controlli in corso di esecuzione, nella relazione del 18 gennaio 2024 il DEC ha chiarito che i controlli vengono eseguiti sia a campione, mediante sopralluoghi estemporanei nelle mense e nei reparti di ricovero, sia a seguito di segnalazioni scritte o telefoniche. Ha riferito che nel corso del 2023 sono stati effettuati n. 15 audit programmati, organizzati con le Direzioni Sanitarie dei Presidi Ospedalieri, la Struttura Complessa Nutrizione Clinica e il Laboratorio Chimico della Camera di Commercio di Torino, con cui è stata stipulata una convenzione per eseguire analisi tecniche sugli alimenti. Gli audit e le verifiche consentono di valutare la conformità ai requisiti normativi e contrattuali. In particolare, nel 2023 sono stati condotti controlli presso il Presidio Ospedaliero Amedeo di Savoia (1), l'Oftalmico (2), il Maria Vittoria (3), il Martini (2), il San Giovanni Bosco (2), oltre a verifiche sui centri di cottura della Serenissima Ristorazione del Mauriziano (1), di Vercelli (3) e di Boara Pisani (1).

Il Responsabile del Servizio di Verifica e Monitoraggio in Outsourcing ha chiarito che l'attività di outsourcing si occupa delle segnalazioni e delle verifiche in merito alla gestione del personale addetto alla ristorazione, ai loro comportamenti nei confronti dell'utenza ed al controllo della qualità della pulizia dei locali di loro competenza. Le verifiche vengono effettuate attraverso la compilazione di schede di sopralluogo, la redazione di verbali e la protocollazione della documentazione, che viene successivamente trasmessa al Responsabile del Servizio Outsourcing per una valutazione qualitativa e quantitativa delle eventuali non conformità riscontrate. L'esito di queste verifiche può portare all'attivazione di contestazioni, alla richiesta di ripristino delle criticità o, in assenza di irregolarità, all'archiviazione del procedimento.

Nella relazione del 18 gennaio 2024 il Direttore dell'esecuzione ha attestato che per i due contratti di ristorazione, dal 4 marzo 2020 alla data del 10 ottobre 2023, erano state applicate n. 13 penali per un importo complessivo di € 100.096,88 di cui € 89.406,88 per il contratto relativo alla ex ASL TO2 ed € 10.600,00 per il contratto relativo alla ex ASL TO1.

Dall'esame della documentazione acquisita emerge che il sistema di fatturazione e pagamento dei servizi oggetto di affidamento si basa sulla rilevazione dei pasti effettivamente somministrati, secondo le modalità previste dai rispettivi capitolati contrattuali. In particolare, per quanto concerne la ristorazione destinata ai degenti, il numero dei pasti erogati risulta determinato sulla base delle prenotazioni giornaliere effettuate dai singoli reparti ospedalieri. Quanto alla ristorazione per il personale dipendente, il conteggio avviene in funzione degli accessi registrati presso le mense, nonché, per il personale impossibilitato a

fruirne in loco, sulla base delle prenotazioni di vassoi singoli per ciascun pasto richiesto.

Ne consegue che la remunerazione del servizio è parametrata sui consumi effettivi, con conseguente obbligo per l'appaltatore di emettere fatture periodiche in conformità ai dati risultanti dal sistema di monitoraggio adottato dalla stazione appaltante.

Come già evidenziato il sistema dei controlli è stato regolamentato dalla ASL in data 11 agosto 2021, con la nota prot. 233365, mediante la quale ha adottato un protocollo procedurale volto a disciplinare il sistema delle segnalazioni dei disservizi del lavanolo, del servizio di ristorazione e di pulizia.

Valgono pertanto al riguardo le medesime considerazioni già svolte per il servizio di lavanolo, atteso che anche per il servizio di ristorazione vi sono due distinti Capitolati che risalgono al 2014 ed al 2017.

In base alle risultanze ispettive, analogamente al servizio di lavanolo, anche per il servizio di ristorazione non è prevista l'emissione di certificati di regolare esecuzione come presupposto per il pagamento delle prestazioni, con conseguente affidamento dei controlli qualitativi – a quanto pare di capire – unicamente alle verifiche espletate nell'ambito dell'attività ispettiva sopra descritta effettuata dal Servizio Outsourcing ed all'assenza di segnalazioni da parte dei referenti dei Presidi Ospedalieri.

Come già evidenziato per il servizio di lavanolo, il pagamento risulta basato unicamente sul numero di pasti erogati, senza una contestuale verifica della qualità del servizio, può risultare insufficiente a garantire il rispetto degli standard qualitativi contrattualmente richiesti, poiché le verifiche qualitative effettuate solo a campione potrebbero non rilevare sistematicamente eventuali carenze o difformità nel servizio. Di qui l'importanza di un monitoraggio continuo attestato dal certificato di regolare esecuzione, che certifichi, prima di ogni pagamento, la corretta esecuzione delle prestazioni e la loro corrispondenza alle previsioni contrattuali anche sotto il profilo qualitativo.

Analogamente a quanto osservato per il servizio di lavanolo, anche per il servizio di ristorazione il sistema dei controlli organizzato dalla ASL attribuisce al Responsabile del procedimento un ruolo marginale, che mal si concilia con i compiti e le funzioni ad esso attribuite dalla normativa di riferimento per i due contratti. Infatti, il d.lgs. 163/2006 ed il relativo Regolamento di attuazione (D.P.R. 207/2010) attribuiscono al RUP un ruolo centrale nella verifica dell'esecuzione contrattuale, prevedendo che questi eserciti funzioni di controllo e supervisione continua sul rispetto delle obbligazioni assunte dall'appaltatore. Anche il d.lgs. 50/2016 attribuisce al RUP rilevanti compiti nella verifica della corretta esecuzione del contratto, con funzioni di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, coordinamento delle attività del DEC e verifica della conformità dell'appalto agli obblighi contrattuali (artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016).

Nel caso di specie il RUP risulta aver curato le fasi iniziali della procedura di gara, con particolare riferimento alla gestione degli atti di affidamento e all'aggiudicazione. Tuttavia, nel corso dell'esecuzione del contratto, le funzioni di controllo sono state demandate quasi interamente al Direttore dell'esecuzione, ai Direttori operativi ed al Servizio Outsourcing, senza un costante monitoraggio da parte del RUP stesso.

Dalla documentazione acquisita, infatti, emergeva che il RUP non riceveva una rendicontazione periodica sulle attività svolte dal DEC, che gestiva autonomamente l'applicazione delle penali, e non interveniva nella verifica sistematica dell'andamento del servizio, limitandosi la sua attività ad un ruolo di supporto e supervisione in caso di problematiche contrattuali peculiari, senza che vi fosse un flusso informativo strutturato con il DEC e con i Direttori Operativi. In altri termini, si registrava uno sbilanciamento del sistema dei controlli a favore di organi tecnici, che operavano autonomamente senza un adeguato coordinamento con il RUP.

➤ In merito a tale ultimo aspetto, nelle controdeduzioni del 17 aprile 2025 la ASL ha chiarito che, analogamente a quanto avvenuto per il servizio di lavanolo, a decorrere dal 15 aprile 2024, in esecuzione della Deliberazione n. 539/02.01/2024, la competenza per l'applicazione delle penali è stata trasferita dal DEC al RUP, conformemente alle indicazioni espresse dall'Autorità nella Delibera n. 497/2024.

4.4. Lavori di ristrutturazione presso l'Ospedale San Giovanni Bosco.

L'intervento di riqualificazione dei locali destinati alla mensa presso l'Ospedale San Giovanni Bosco era previsto nell'ambito dell'appalto avente ad oggetto il servizio di ristorazione affidato con decorrenza 1° luglio 2020 al RTI Serenissima Ristorazione S.p.A./Teknema Progetti S.r.l. subentrato al RTI All Foods. Quest'ultimo, pur avendo sottoscritto il contratto, non aveva dato avvio alle attività di ristrutturazione previste, rendendo necessaria la riprogrammazione degli interventi da parte della Serenissima Ristorazione, poi subentrata. L'importo stimato dell'intervento, come indicato nei documenti contrattuali e tecnici, ammontava inizialmente a euro 1.050.000,00.

Ai sensi dell'art. 2, lett. g) del Documento descrittivo del servizio, allegato alla Deliberazione n. 673 del 13 ottobre 2014 della ex ASL TO2, di indizione della gara, l'appaltatore era tenuto a garantire anche la direzione lavori, includendo il coordinamento delle attività esecutive, la supervisione dell'installazione delle tecnologie di supporto, il controllo della conformità degli interventi rispetto al progetto approvato e la verifica della corretta esecuzione delle opere, comprese la dotazione di attrezzature e arredi.

La Teknema Progetti S.r.l. è stata designata Direttore dei lavori dalla Serenissima Ristorazione S.p.A. con mandato speciale del 25 febbraio 2021, nell'ambito del RTI aggiudicatario ed i lavori sono stati eseguiti dalla società Cono Costruzioni S.r.l., indicata dalla Serenissima Ristorazione quale soggetto incaricato dell'esecuzione.

I lavori presso il P.O. San Giovanni Bosco sono iniziati il 3 novembre 2022 e non risultavano ancora conclusi al momento dell'ispezione, quando il termine fissato per il completamento dei lavori era inizialmente previsto per il 5 maggio 2023.

Il contratto, a riguardo, contemplava l'applicazione di una penale di 500 euro per ogni giorno di ritardo, salvo l'eventuale concessione di proroghe o sospensioni autorizzate dal Direttore dell'esecuzione o dal Responsabile del procedimento.

Nelle controdeduzioni del 17 aprile 2025 la ASL, confermando che il termine per l'ultimazione dei lavori era inizialmente fissato al 5 maggio 2023, ha evidenziato che in base al progetto esecutivo gli interventi sono stati suddivisi in due fasi, al fine di garantire la continuità del servizio mensa e di minimizzare le interferenze con l'attività sanitaria.

Il progetto esecutivo prevedeva l'articolazione dei lavori in due fasi, programmate in funzione delle esigenze organizzative dell'Ospedale.

La prima fase prevedeva la realizzazione degli impianti nell'ex zona lavaggio carrelli, la predisposizione della zona carrelli per la rigenerazione pasti, la realizzazione dell'impianto elettrico e la costruzione della cella frigorifera.

In base al progetto originario tali lavori avrebbero dovuto concludersi entro sei mesi dall'inizio del cantiere; tuttavia, essi sono stati avviati il 7 novembre 2022 e si sono conclusi soltanto a fine settembre 2023. Il RTI ha giustificato il ritardo con difficoltà di approvvigionamento dei materiali, con i tempi tecnici richiesti per la configurazione dell'Unità di trattamento aria (UTA) e con l'acquisizione della componentistica elettronica necessaria.

La prima fase, su richiesta del DEC, è stata sottoposta a valutazione tecnica da parte della Direzione Tecnica Area Ospedaliera, la quale ha evidenziato carenze tecniche, cui la Direzione lavori ha risposto producendo parzialmente le certificazioni richieste e proponendo di completare le lavorazioni residue al termine della seconda fase, con ripresa dei lavori fissata per il 10 aprile 2025.

I lavori della prima fase sono ripresi il 10 aprile 2025 con le demolizioni dei pavimenti esistenti, cui ha fatto seguito, nella settimana successiva, la posa dei nuovi pavimenti e delle finiture.

La seconda fase prevedeva la realizzazione della mensa, dei locali accessori, degli impianti e delle attrezzature. Il Direttore Lavori aveva comunicato l'avvio di tale fase per il 30 ottobre 2023; tuttavia, la Direzione S.C. Tecnico Area Ospedaliera, con nota del 9 novembre 2023, ha rilevato interferenze con altri cantieri ospedalieri, determinando un ulteriore rinvio, non imputabile al RTI appaltatore.

Dopo uno scambio di corrispondenza sull'argomento, la riunione del 4 dicembre 2023 ha confermato le carenze tecniche già riscontrate nella prima fase e disposto la redazione di un nuovo cronoprogramma, con conseguente slittamento della conclusione dei lavori. La seconda fase è quindi iniziata il 4 marzo 2024 e avrebbe dovuto concludersi il 15 luglio 2024, termine poi prorogato al 31 luglio 2024 su richiesta del Direttore Lavori, con autorizzazione del DEC. Ulteriori ritardi, dovuti alle difficoltà di collegamento degli impianti elettrici eseguiti dal RTI con le cabine elettriche dell'ospedale, hanno portato alla conclusione effettiva soltanto il 29 gennaio 2025, come risulta dal verbale di fine lavori parziali redatto dal Direttore Lavori ed i locali sono stati ufficialmente aperti al pubblico il 3 febbraio 2025.

La ASL nelle controdeduzioni del 17 aprile 2025 ha evidenziato che il certificato di regolare esecuzione sarà rilasciato al termine dei lavori complessivi, ossia anche di quelli conseguenti al riavvio della prima fase.

La ASL ha inoltre evidenziato che non erano ancora state definite eventuali sanzioni a carico del RTI, essendo in attesa del completamento dei lavori per valutarne l'entità e che in caso di ritardi la stazione appaltante mantiene la facoltà di applicare le penali contrattuali. Inoltre, l'appaltatore non aveva formulato riserve.

4.4.1 Dall'esame degli atti acquisiti dalla Guardia di Finanza sono emerse criticità significative nell'esecuzione dell'intervento, tali da far ritenere che i lavori avessero subito ritardi e difficoltà di monitoraggio da parte della stazione appaltante. In particolare, tra l'altro, l'accesso al cantiere sembrava fosse stato riservato esclusivamente al Direttore dei Lavori nominato dall'impresa esecutrice, senza possibilità per l'Ufficio Tecnico dell'Ospedale San Giovanni Bosco di svolgere verifiche dirette e costanti.

In base alla Relazione ispettiva, infatti, la Direttrice della Struttura Complessa Tecnico Ospedaliera dell'ASL Città di Torino, designata Direttore Operativo per i Presidi ospedalieri San Giovanni Bosco, Maria Vittoria, Amedeo di Savoia e Martini con atto del 14 maggio 2021, successivamente alla nomina, con nota del 26 maggio 2021, risulta aver eccepito la propria impossibilità a svolgere tale incarico, trasmettendo una comunicazione alla Direzione Amministrativa dell'ASL, con la quale ha evidenziato come le funzioni assegnatele non rientrassero nelle competenze della Struttura Complessa Tecnico Ospedaliera, da lei diretta. In particolare, ha evidenziato che il suddetto Ufficio non avrebbe avuto alcuna funzione gestionale diretta nell'esecuzione dei contratti, né competenze in merito alla verifica della corretta esecuzione delle prestazioni ed a tale proposito ha segnalato che il Direttore dei Lavori era un soggetto esterno all'ASL, con il quale non vi era alcuna corrispondenza diretta né alcuna possibilità di controllo operativo sull'andamento delle opere.

La Guardia di Finanza ha inoltre acquisito la nota del 19 dicembre 2023, inviata dal DEC alla Serenissima

Ristorazione ed alla Teknema Progetti, che dà atto di una riunione svoltasi in data 4 dicembre 2023 presso i locali del Presidio Ospedaliero San Giovanni Bosco, alla quale hanno preso parte i rappresentanti della società appaltatrice, il Direttore dei Lavori, il Direttore Sanitario di Presidio e il Direttore della S.C. Tecnico Area Ospedaliera, nella quale è emerso che alcuni degli interventi di ristrutturazione dei locali mensa del Presidio, previsti nel progetto presentato dalla Serenissima Ristorazione non risultavano eseguiti ovvero risultano realizzati in modo difforme rispetto a quanto stabilito, tra cui la mancata sostituzione dei pavimenti e degli infissi, l'omessa installazione delle macchine per il trattamento dell'aria, la mancata realizzazione dell'impianto di rilevazione fumi e l'esecuzione difforme dell'impianto elettrico, posato a vista anziché incassato.

Tali rilevate circostanze fattuali sollevano apprezzabili interrogativi in merito alla corretta individuazione dei ruoli nell'ambito dell'esecuzione del contratto e alla gestione delle attività di verifica e controllo da parte dell'ASL Città di Torino.

Parimenti, in base alle risultanze dell'ispezione non emergeva con certezza chi fosse il soggetto espressamente investito della responsabilità dei lavori, ovvero se detta funzione fosse attribuita esclusivamente al Direttore dei Lavori nominato dall'impresa esecutrice, o se la ASL Città di Torino avesse provveduto a nominare altra soggetto/figura deputata alla vigilanza sull'avanzamento dell'intervento e sulla verifica della conformità delle opere al progetto esecutivo e al Capitolato.

Nelle controdeduzioni del 17 aprile 2025 la ASL ha evidenziato che con nota prot. n. 176258 del 14 maggio 2021, la Direzione Generale della ASL ha designato, ai sensi dell'art. 16 del D.M. 7 marzo 2018, n. 49, tre Direttori Operativi, individuati nel Direttore Sanitario del Presidio, nel Direttore della S.C. Tecnico Area Ospedaliera e nel responsabile della S.S. Controllo e Gestione Servizi di Supporto.

Ha quindi chiarito che ciascun Direttore operativo svolge il ruolo di assistente al Direttore dell'esecuzione con funzioni di direzione operativa ai sensi dell'art. 101, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016, nonché al fine di coadiuvare il DEC nello svolgimento delle attribuzioni stabilite dagli artt. 18-26 del D.M. n. 49/2018.

In tale prospettiva, i compiti assegnati consistono, in via generale, nel controllo dell'adeguatezza delle prestazioni e, in via specifica, nella verifica che le medesime siano eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, nel rispetto delle condizioni, delle modalità, dei termini e delle prescrizioni previste dal contratto e dall'offerta tecnica.

Con riferimento ai lavori presso la mensa dell'Ospedale San Giovanni Bosco, la ASL ha confermato che il Direttore operativo, nominato per assicurare che gli interventi di manutenzione straordinaria venissero eseguiti a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, è stato individuato nel Direttore della S.C. Tecnico Area Ospedaliera.

Ha precisato inoltre che, in base al capitolato, la direzione lavori risulta essere stata affidata direttamente al RTI affidatario, per il tramite della società mandante Teknema e che, pertanto il ruolo della direzione lavori non viene assolto dalla committenza, bensì dal fornitore della prestazione.

4.4.2. Le risultanze istruttorie evidenziano criticità significative nella gestione e nell'esecuzione dell'intervento, con particolare riferimento al rispetto delle tempistiche contrattuali, all'effettivo esercizio delle attività di vigilanza tecnica da parte della stazione appaltante con riferimento alla parte dell'appalto inerente i lavori edili ed impiantistici previsti e alla complessiva chiarezza nell'attribuzione delle responsabilità operative.

La circostanza più rilevante è rappresentata dalla previsione contrattuale che ha attribuito la direzione dei

lavori direttamente all'appaltatore, in evidente contrasto con la normativa di riferimento vigente *ratione temporis* (art. 130 del d.lgs. 163/2006 e art. 148 del D.P.R. 207/2010), la quale richiede che tale funzione sia esercitata da soggetti distinti dall'esecutore, scelti dalla stazione appaltante tra il proprio personale tecnico ovvero, in alternativa, mediante affidamento a professionisti esterni selezionati con idonea procedura.

In assenza di un organismo terzo deputato alla vigilanza sull'esecuzione, si configura una lesione del principio di separazione tra funzione esecutiva e funzione di controllo, cardine della disciplina dei contratti pubblici, nonché una violazione dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione. Permangono, altresì, criticità connesse alla reale esistenza di un presidio tecnico effettivo da parte della stazione appaltante ed alla chiara definizione dei compiti attribuiti ai Direttori operativi, tra i quali uno ha formalmente eccepito la propria incompetenza a svolgere l'incarico.

Ulteriori profili di criticità attengono al mancato avvio, allo stato degli atti, di procedimenti sanzionatori per i ritardi accertati, nonostante la presenza nel contratto di clausole penali (euro 500 per ogni giorno di ritardo), oltre che dal rilievo di opere non eseguite o realizzate in difformità rispetto al progetto (ad esempio mancata sostituzione di pavimenti e infissi, omessa installazione dell'impianto di rilevazione fumi, posa a vista dell'impianto elettrico).

Risultano, inoltre, emerse apprezzabili criticità connesse alla fase di verifica di conformità della prestazione, in quanto, nonostante la sottoscrizione del verbale di fine lavori parziale del 29 gennaio 2025, non è stato rilasciato alcun certificato di collaudo o di regolare esecuzione, seppur parziale, nel mancato adeguato rispetto delle regole e dei principi di cui agli artt. 141 e ss. del d.lgs. 163/2006 e agli artt. 215 e ss. del D.P.R. 207/2010, dovendo considerarsi il rinvio dell'emissione del certificato di regolare esecuzione alla conclusione complessiva dell'intervento in contrasto con le buone prassi amministrative e con i principi di cui alla disciplina soprarichiamata, che suggerirebbero la predisposizione della certificazione tempestiva della regolare esecuzione delle opere, comunque ultimate per fasi, al fine di garantire certezza giuridica sull'idoneità tecnica e funzionale delle stesse e la piena sicurezza degli utenti e fruitori degli ambienti ed impianti tecnologici realizzati.

4.5. Servizi e lavori di ristrutturazione/riqualificazione presso l'Ospedale Oftalmico

Relativamente all'Ospedale Oftalmico, nelle controdeduzioni del 17 maggio 2025 la ASL ha chiarito che il servizio di ristorazione ospedaliera da erogare presso il Presidio Ospedaliero Oftalmico è stato originariamente inserito nella procedura di gara bandita da S.C.R. Piemonte S.p.A. per l'affidamento del servizio presso i Presidi Ospedalieri Martini e Oftalmico, aggiudicata alla società Serenissima Ristorazione S.p.A., la quale aveva presentato, tra le altre, un progetto di manutenzione straordinaria e di fornitura di arredi ed attrezzature specificamente riferito anche al presidio Oftalmico.

Tuttavia, anteriormente a tale procedura, l'ex ASL T02 aveva autonomamente espletato una propria gara per il servizio di ristorazione ospedaliera destinato ai Presidi San Giovanni Bosco, Amedeo di Savoia e Maria Vittoria, con aggiudicazione in favore del RTI All Food a condizioni economiche ritenute più vantaggiose rispetto a quelle risultanti dalla gara S.C.R. per i Presidi Martini e Oftalmico.

In tale contesto, la Direzione della ASL Città di Torino, con deliberazione n. 1043 del 17 ottobre 2019, ha ritenuto più conveniente estendere in via minimale il contratto con il RTI All Food anche al presidio Oftalmico, in luogo dell'affidamento alla Serenissima Ristorazione in esito alla procedura di S.C.R., al fine di garantire il contenimento dei costi. Tale scelta sarebbe stata giustificata dalla situazione di particolare

criticità in cui versava in quel periodo il Presidio Oftalmico, la cui chiusura era in discussione e presso il quale erano attivi solo due reparti, con un fabbisogno molto limitato di pasti.

Successivamente, con l'ingresso di Serenissima Ristorazione S.p.A. in luogo del RTI All Food quale nuovo gestore del servizio, quest'ultima ha continuato a garantire il servizio presso il Presidio Oftalmico alle medesime condizioni previste nella precedente gara dell'ex ASL TO2, in forza di quanto disposto dalla deliberazione n. 511 del 30 giugno 2020, che rinviava ad un successivo atto la definizione delle valorizzazioni degli investimenti effettuati da All Food, cui Serenissima doveva subentrare.

Con Deliberazione n. 1361 del 29 ottobre 2020 sono state definite le valorizzazioni degli investimenti riconducibili ad All Food, tra i quali figurano forniture di arredi e attrezzature destinate al Presidio Oftalmico per un importo complessivo di euro 70.814,00 oltre IVA, così suddiviso: euro 56.471,00 per carrelli Burlodge, euro 8.745,00 per attrezzature varie ed euro 5.598,00 per arredi. La ASL ha dichiarato che tali apparecchiature ed arredi risultano regolarmente consegnati, mentre non è stata riscontrata l'esecuzione di opere di manutenzione straordinaria, né interventi di ristrutturazione o di riqualificazione del Presidio Oftalmico, atteso che le lavorazioni rilevate in sede di ispezione risultano da ricondursi unicamente ad attività programmate dall'Azienda. Nelle controdeduzioni del 17 aprile 2025 la ASL ha evidenziato che negli anni 2024 e 2025 presso il medesimo Presidio sono stati eseguiti esclusivamente lavori di manutenzione ordinaria concernenti gli impianti idrico-sanitario e di riscaldamento, impianti che non risultavano essere al servizio della sola cucina ma dell'intero complesso ospedaliero, e che sono stati realizzati dai manutentori interni e da quelli operanti in regime di appalto, con gestione tecnica ed economica direttamente curata dall'ASL Città di Torino.

4.6. Lavori di ristrutturazione/riqualificazione presso gli Ospedali Martini, Amedeo Di Savoia e Maria Vittoria.

Posto che al momento dell'ispezione i lavori di riqualificazione delle mense presso i Presidi Ospedalieri Amedeo di Savoia e Maria Vittoria risultavano conclusi, è stato richiesto alla ASL l'invio della copia del certificato di collaudo o regolare esecuzione relativo agli interventi eseguiti.

➤ Nelle controdeduzioni del 17 aprile 2024 la ASL ha rappresentato quanto segue.

Presso il **Presidio Ospedaliero Martini** sono stati eseguiti lavori di ristrutturazione e riqualificazione consistenti in attività di manutenzione straordinaria, affidati alla Serenissima Ristorazione S.p.A. (affidataria del servizio di ristorazione in base alla Convenzione stipulata da SCR Piemonte, a cui la ASL Città di Torino ha aderito con deliberazione del 17 ottobre 2019). Il valore complessivo degli interventi eseguiti, così come risultante dagli atti della direzione lavori, ammonta a euro 18.753,82 oltre IVA, a cui va aggiunta la somma di euro 62.535,53 oltre IVA per le attrezzature effettivamente necessarie.

I lavori hanno avuto inizio in data 23 luglio 2021 e si sono conclusi in data 15 agosto 2021, sotto la supervisione della S.C. Tecnico Area Ospedaliera ed alla data del 17 aprile 2025 risultava in corso di acquisizione il relativo Certificato di regolare esecuzione.

Presso il **Presidio Ospedaliero Amedeo di Savoia** sono stati eseguiti lavori di manutenzione straordinaria relativi al padiglione mensa, alla ristrutturazione dei servizi igienici destinati a spogliatoio per il personale, nonché alla realizzazione di nuovi servizi igienici per i commensali. I suddetti interventi sono stati eseguiti dal RTI composto da Serenissima Ristorazione S.p.A. (mandataria) e Teknema Progetti S.r.l. (mandante), in esecuzione del contratto sottoscritto in data 22 marzo 2021 con la ASL della Città di Torino. L'importo complessivo dei lavori eseguiti e della fornitura di attrezzature ammonta a euro 90.666,67 oltre IVA.



I lavori hanno avuto inizio in data 8 aprile 2022 e si sono conclusi in data 27 luglio 2022 ed alla data del 17 aprile 2025 risultava in corso di acquisizione il relativo Certificato di regolare esecuzione.

Con riferimento al **Presidio Ospedaliero Maria Vittoria**, i lavori di ristrutturazione e progettazione, nonché la fornitura di attrezzature e arredi, sono stati eseguiti dal RTI Serenissima Ristorazione S.p.A. (mandataria) e Teknema Progetti S.r.l. (mandante), in esecuzione del medesimo contratto stipulato in data 22 marzo 2021 con la ASL della Città di Torino. L'importo complessivo dei lavori di ristrutturazione e progettazione ammonta a euro 494.666,67 oltre IVA, mentre il valore della fornitura di attrezzature e arredi è pari a euro 48.500 oltre IVA. Per detti interventi risulta acquisito il relativo Certificato di regolare esecuzione.

4.6.1. In relazione a quanto sopra, si rileva la mancata tempestiva formalizzazione del certificato di regolare esecuzione relativo ai lavori eseguiti presso il Presidio Ospedaliero Martini, che in assenza di specifiche e motivate giustificazioni da parte della stazione appaltante si pone in contrasto con le disposizioni dell'art. 102 commi 2 e 3 del d.lgs. 50/2016, in base al quale il certificato di regolare esecuzione deve avere luogo non oltre tre mesi dall'ultimazione dei lavori.

Parimenti si rileva la mancata tempestiva formalizzazione del certificato di regolare esecuzione relativo ai lavori eseguiti presso il Presidio Ospedaliero Amedeo di Savoia, che appare in contrasto con quanto previsto dell'art. 237 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, in base al quale il certificato di regolare esecuzione è emesso dal responsabile del procedimento non oltre tre mesi dalla data di ultimazione dei lavori.

5. Gestione delle prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere presso la struttura di via Spalato e le RSA di via Ballestrero, via Gradisca, via Valletta e via Botticelli.

Con deliberazione del Direttore Generale n. 1113 del 27 luglio 2022 la ASL della Città di Torino ha indetto una gara ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016, per l'affidamento del servizio di gestione di prestazioni sanitarie, assistenziali, alberghiere e amministrative presso le strutture residenziali della ASL della Città di Torino, suddiviso in tre lotti.

L'importo complessivo dell'appalto, comprensivo di tutte le opzioni di rinnovo, proroga ed estensione, veniva stimato in euro 178.272.000,00 oltre IVA.

A seguito dell'espletamento della procedura di gara:

- il Lotto 1 CIG 92899927EA gestione delle prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere presso le strutture Spalato, Ballestrero e Gradisca, è stato aggiudicato alla KCS Caregiver Cooperativa Sociale;
- Il Lotto 2 CIG 9290015AE4 gestione delle prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere presso la struttura Botticelli, è stato aggiudicato alla Gestione Servizi Integrati S.r.l.;
- il Lotto 3 CIG 9290034A92 gestione delle prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere presso la struttura Valletta, è stato aggiudicato alla KCS Caregiver Cooperativa Sociale.

In data 3 novembre 2023 la ASL della Città di Torino ha stipulato i contratti di appalto con gli aggiudicatari, in particolare il contratto stipulato con la KCS Caregiver Cooperativa Sociale prevede:

- relativamente al Lotto 1 (gestione delle prestazioni presso le strutture Spalato, Ballestrero e Gradisca) un importo complessivo per l'intero periodo contrattuale di € 17.944.262,37 Iva esclusa ed una durata di 24 mesi, con possibilità di proroga;
- relativamente al Lotto 3 (gestione delle prestazioni presso la struttura Valletta) un importo complessivo per l'intero periodo contrattuale di € 28.231.860,95 Iva esclusa ed una durata di 48 mesi, con possibilità di rinnovo per un ulteriore periodo di 24 mesi.



Il contratto stipulato con la Gestione Servizi Integrati, relativo alla gestione delle prestazioni presso la struttura Botticelli (Lotto 2) prevede un importo complessivo per l'intero periodo contrattuale di € 10.931.925,20 Iva esente ed una durata di 48 mesi, eventualmente rinnovabili per un ulteriore periodo di 24 mesi.

Per tutti i contratti l'avvio del servizio è stato fissato a decorrere dal 1° luglio 2023.

Al fine di agevolare l'immediata individuazione degli appalti oggetto dell'attività ispettiva si riporta la seguente tabella riepilogativa.

Lotto	Strutture	Stazione appaltante	Società	Procedura	Durata	CIG	Importo €	Normativa applicabile all'esecuzione
1	Spalato, Gradisca, Ballestrero	ASL della Città di Torino	KCs Caregiver Cooperativa Sociale	Procedura aperta indetta con deliberazione del Direttore Generale n. 1113 del 27 luglio 2022	1 luglio 2023 / 31 agosto 2025	92899927EA	17.944.262,37	d.lgs. 50/2016 e D.M. n. 49 del 7 marzo 2018
2	Botticelli	ASL della Città di Torino	Gestione Servizi Integrati Srl	idem	1 luglio 2023 / 31 agosto 2026	9290015AE4	10.931.925,20	d.lgs. 50/2016 e D.M. n. 49 del 7 marzo 2018
3	Valletta	ASL della Città di Torino	KCS Caregiver Cooperativa Sociale	idem	1 luglio 2023 / 31 agosto 2026	9290034A92	28.231.860,95	d.lgs. 50/2016 e D.M. n. 49 del 7 marzo 2018

5.1. Sistema dei controlli in corso di esecuzione

In base al Capitolato speciale, ed in particolare all'articolo 4.12, i controlli sulla regolare esecuzione del contratto sono di competenza del Direttore dell'esecuzione, con il supporto dei Direttori Operativi, ai quali è attribuito il compito di monitorare l'attuazione delle prestazioni. Il DEC è responsabile dell'accertamento della conformità delle attività svolte rispetto agli obblighi contrattuali e della gestione del sistema di verifiche, coordinando le attività di controllo e garantendo la regolarità dell'esecuzione dell'appalto. I Direttori Operativi, invece, hanno la funzione di eseguire verifiche dirette sui servizi erogati, segnalando eventuali irregolarità o inadempienze al DEC, il quale adotta le necessarie iniziative correttive.

Le verifiche comprendono il controllo della qualità e dell'efficacia delle prestazioni rese, l'accertamento del rispetto dei livelli qualitativi e quantitativi stabiliti dal Capitolato, nonché il riscontro della corretta esecuzione delle attività sanitarie, assistenziali e alberghiere. Qualora emergano criticità, il DEC procede alla contestazione formale degli inadempimenti nei confronti dell'appaltatore, il quale ha la facoltà di presentare osservazioni o controdeduzioni entro il termine assegnato.

L'articolo 4.7 disciplina il sistema delle penalità, stabilendo che il DEC, anche sulla base delle segnalazioni



dei Direttori Operativi, possa proporre alla Stazione Appaltante l'applicazione di sanzioni economiche nei confronti dell'appaltatore in caso di mancata conformità delle prestazioni agli standard previsti. Il procedimento prevede una fase di contestazione dell'inadempimento da parte del DEC, seguita dalla possibilità per l'appaltatore di presentare controdeduzioni, che, se non ritenute fondate o non vengono presentate, fanno sì che la Stazione appaltante proceda all'applicazione delle penali mediante detrazione dell'importo corrispondente dalle fatture in corso di liquidazione. Le penalità sono differenziate in relazione alla gravità della violazione, con sanzioni economiche di importo variabile e, nei casi più gravi o reiterati, con conseguenze più incisive, fino alla sospensione del servizio o alla risoluzione del contratto per grave inadempimento.

In base al Capitolato non è espressamente attribuito alcun ruolo specifico al Responsabile Unico del Procedimento nell'ambito del sistema dei controlli e delle penalità, tuttavia occorre ricordare che il RUP è comunque titolare degli obblighi e delle responsabilità derivanti dalle funzioni di coordinamento e vigilanza previste dagli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016, nonché dagli articoli 16 e seguenti del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, in virtù dei quali è chiamato a garantire l'efficace e corretta esecuzione del contratto di appalto.

5.2. Criticità riscontrate sulla base dell'attività ispettiva svolta

5.2.1. A seguito dell'attività ispettiva svolta presso le strutture e gli operatori economici, la Guardia di Finanza ha rilevato una serie di anomalie e criticità.

Come già evidenziato, la gestione delle prestazioni presso tutte le strutture è stata avviata il 1° luglio 2023. Dalla documentazione acquisita risulta che il Direttore dell'esecuzione per i Lotti 1 e 3, abbia formalmente richiesto al RUP la nomina dei Direttori operativi previsti dall'art. 4.2 del Capitolato in data 18 dicembre 2023, anche in considerazione della necessità di garantire un'adeguata attività di monitoraggio e verifica sull'esecuzione delle prestazioni contrattuali, attività che la stessa DEC ha dichiarato di non poter svolgere in maniera efficace senza il supporto di personale specializzato.

In riscontro a tale richiesta, il RUP ha provveduto alla nomina formale dei Direttori operativi con nota del 12 gennaio 2024 ed in data 19 gennaio 2024 è stata comunicata agli interessati l'avvenuta designazione e la convocazione per un primo incontro operativo con il DEC, tenutosi in data 1° febbraio 2024, finalizzato a delineare le modalità di svolgimento delle attività di verifica e controllo.

In sede di ispezione il Direttore dell'esecuzione ha dichiarato di non aver effettuato controlli specifici sui servizi di ristorazione e di pulizia all'interno delle strutture RSA affidate in appalto, motivando tale omissione con la carenza di competenze tecniche specifiche nel settore della ristorazione e della sanificazione, sia da parte della stessa DEC che dei Direttori operativi. In particolare, ha riferito che, fino alla data della sua audizione, gli unici sopralluoghi effettuati presso le strutture risulterebbero essere quelli svolti in data 11 marzo 2024 presso la struttura Valletta ed uno il 13 marzo 2024 presso la RSA di Botticelli, evidenziando che non vi sarebbe alcuna documentazione scritta agli atti dell'Ufficio relativa ad altri controlli.

Il DEC ha quindi prodotto due note del 19 marzo 2024 nella quali ha rappresentato al RUP, per i provvedimenti di competenza, le criticità riscontrate all'esito dei sopralluoghi effettuati nelle strutture Botticelli e Valletta, quali mancato rispetto delle ore di presenza previste in Capitolato per la Direzione Sanitaria CAVS, l'assenza dello psicologo e della dietista benché previsti nel progetto di gara, la carenza di documentazione attestante lo svolgimento, da parte del Direttore Sanitario, delle funzioni di propria

competenza.

Per quanto riguarda il servizio di ristorazione da svolgersi presso le strutture il DEC ha dichiarato alla Guardia di Finanza «di non essere competente nel settore della ristorazione e pertanto non essere in grado di effettuare controlli specifici su questa tipologia di servizio». Analogamente, per quanto riguarda il servizio di pulizia e sanificazione, il DEC ha riferito alla Guardia di Finanza che non sono stati effettuati controlli specifici ma che tuttavia, durante i sopralluoghi nelle strutture di Botticelli e Valletta è stata appurata un'igiene soddisfacente dei locali, rappresentando «la sua difficoltà a controllare il corretto svolgimento delle prestazioni previste in contratto in quanto non è competente in materia» (Cfr. verbale di operazioni compiute del 20 marzo 2024).

Le circostanze sopra richiamate, già in sede ispettiva, facevano emergere fondati dubbi in ordine all'adeguatezza del sistema di monitoraggio predisposto dalla stazione appaltante nel corso dei primi otto mesi di esecuzione contrattuale, non risultando agli atti che, a decorrere dalla data di avvio del servizio (1° luglio 2023) e fino almeno al mese di marzo 2024 (epoca in cui è stata effettuata l'ispezione da parte della Guardia di Finanza) sia stato effettuato alcun controllo specifico sui servizi di ristorazione e sanificazione ovvero sia stata attivata un'attività strutturata di vigilanza sull'esecuzione delle prestazioni oggetto di affidamento, nonostante l'evidente incidenza di tali servizi sulla qualità delle prestazioni erogate e sulla tutela della salute degli ospiti. Tale situazione lasciava presumere l'esistenza di un significativo deficit organizzativo nella gestione delle verifiche in corso di esecuzione, con il conseguente rischio concreto che eventuali inadempimenti contrattuali non siano stati tempestivamente rilevati né adeguatamente sanzionati.

A ciò si aggiunga che, come sarà meglio precisato in prosieguo, dalla documentazione acquisita in sede ispettiva emerge che le attività di monitoraggio svolte dal DEC hanno incontrato oggettive difficoltà, dovute, tra l'altro, all'assenza di strumenti informatizzati idonei a rilevare in modo automatico la qualità dei servizi, nonché alla mancata predisposizione, da parte degli affidatari, di sistemi di tracciabilità in grado di consentire un controllo tempestivo e sistematico sulla corretta esecuzione delle prestazioni.

Le perplessità circa l'effettiva efficacia dei controlli sugli aspetti qualitativi delle prestazioni erogate dagli aggiudicatari risultano altresì confermate da quanto dichiarato dal DEC alla Guardia di Finanza nel corso dell'ispezione, da cui si evince che il pagamento delle fatture avviene principalmente sulla base di un riscontro amministrativo delle presenze degli ospiti dichiarate dai gestori del servizio, che vengono verificate dagli uffici competenti della ASL mediante i sistemi informatici preposti alla registrazione e al monitoraggio dei degenti, con il supporto del DEC, al fine di accertare che i pazienti effettivamente assistiti presso le strutture coincidano con quelli risultanti nei flussi assistenziali residenziali della stessa ASL.

5.2.2. Per la componente Hospice della struttura Valletta è stato nominato un diverso ed apposito Direttore dell'esecuzione, individuato nel Direttore della Struttura Complessa Cure Palliative della ASL Città di Torino, che risulta aver effettuato l'attività di verifica su tre distinti ambiti: il controllo dell'erogazione delle prestazioni sanitarie e assistenziali sotto il profilo clinico e organizzativo, la verifica dei flussi di ricovero e dimissione dei pazienti e l'autorizzazione alla liquidazione delle fatture relative ai servizi resi. Il suddetto DEC per l'Hospice ha dichiarato che nel periodo compreso tra luglio e dicembre 2023 sono stati effettuati diversi incontri tra lo stesso DEC ed i responsabili dell'aggiudicatario, volti ad individuare eventuali criticità e ad avviare processi di miglioramento nell'organizzazione del servizio.

A far data dal 21 luglio 2023 è stato inoltre avviato un percorso di formazione del personale, il cui



svolgimento è stato monitorato dallo stesso DEC. Con riguardo alla gestione dei flussi di pazienti, il DEC ha effettuato verifiche sistematiche sulle presenze e sulla gestione delle dimissioni, accertando la rispondenza delle attività svolte agli standard previsti dal contratto e alle disposizioni sanitarie vigenti.

L'attività di verifica è stata condotta mediante il confronto tra i dati forniti dall'aggiudicatario e quelli presenti nei sistemi informatici della ASL dedicati alla gestione dei flussi assistenziali residenziali. Ai fini della liquidazione delle fatture, il DEC, in collaborazione con il personale amministrativo della Struttura Complessa Cure Palliative, ha verificato la corrispondenza tra i pazienti indicati nei documenti trasmessi dall'aggiudicatario e quelli risultanti nel database HOSPAL della ASL e solo a seguito dell'esito positivo di tale riscontro ha autorizzato l'emissione della fattura definitiva.

Agli atti è stata acquisita un Relazione trimestrale datata 4 aprile 2024, nella quale il DEC analizza l'andamento delle attività presso l'Hospice Valletta di Torino nel primo trimestre del 2024, evidenziando che nel periodo considerato sono stati assistiti 130 pazienti per un totale di 1688 giornate di degenza, con un costo complessivo di 254.856 euro. Le verifiche sull'organigramma del personale, sulle presenze e sulle attività di volontariato e assistenza spirituale hanno dato esito positivo, così come il monitoraggio della soddisfazione delle famiglie. L'unica criticità che viene in rilievo riguarda il mancato avvio della cartella informatizzata, Advenias Care, che in base alla Relazione della Guardia di Finanza faceva parte dell'offerta tecnica, su cui sono stati svolti diversi incontri tra le parti senza ancora una soluzione definitiva.

Dalla documentazione fornita a supporto della relazione del DEC del 18 gennaio 2024 sembrerebbe inoltre che i servizi erogati all'Hospice Valletta siano percepiti positivamente dai familiari dei pazienti, tanto da ricevere dagli stessi elogi per iscritto e donazioni. Tuttavia, sebbene ricorrano tali circostanze e sebbene il DEC sembri aver svolto la propria attività con diligenza, anche per l'Hospice il meccanismo di pagamento appare fondato principalmente sulla verifica del numero di presenze registrate, piuttosto che su un effettivo controllo della qualità del servizio erogato dall'appaltatore.

Appare inoltre che la ASL non sia stata messa in condizione di effettuare un'attività di adeguato monitoraggio del personale e delle presenze a causa di ritardi nell'adempimento delle relative obbligazioni da parte dei due operatori economici, che tuttavia non risultano in alcun modo sanzionati dalla stazione appaltante.

5.2.3. Inoltre, la Guardia di Finanza ha rilevato la mancata tempestiva fornitura alla stazione appaltante delle credenziali di accesso ai sistemi di rilevazione delle presenze del personale, attraverso le quali la ASL avrebbe dovuto monitorare da remoto ed in tempo reale l'effettiva esecuzione dei servizi ed il rispetto dei turni lavorativi (art. 4.12 del Capitolato). Infatti, nonostante i servizi siano stati avviati il 1° luglio 2023, KCS ha fornito le credenziali per l'accesso all'applicativo informatico solo in data 15 aprile 2024, mentre GSI al momento dell'ispezione non aveva ancora provveduto alla loro trasmissione.

Allo stesso modo, la GdF ha rilevato l'avvio tardivo della digitalizzazione delle cartelle sanitarie, in violazione dell'art. 4.1 del Capitolato, che impone l'informatizzazione della gestione sanitaria e assistenziale quale elemento essenziale per garantire efficienza, trasparenza e qualità del servizio.

Al momento dell'ispezione la società KCS aveva avviato la digitalizzazione solo presso la struttura Ballestrero, fornendo alla ASL le credenziali di accesso soltanto il 15 aprile 2024, mentre GSI non aveva ancora avviato alcuna attività in tal senso.

5.3. Controdeduzioni della ASL Città di Torino

Nelle controdeduzioni del 17 aprile 2025 la ASL ha evidenziato che il Direttore dell'esecuzione di tutti gli appalti oggetto di ispezione è un medico strutturato dell'Azienda Sanitaria Locale, titolare anche di rilevanti



responsabilità cliniche e gestionali nell'ambito della S.C. Residenza Anziani ed ha illustrato l'attività svolta dal DEC fin dall'affidamento del servizio, formalizzato con la deliberazione del 26 maggio 2023 ed avviato il 1° luglio 2023. In particolare, è stato evidenziato che il DEC ha provveduto ad organizzare e presiedere, nel mese di giugno 2023, incontri preliminari con i gestori subentranti presso le strutture interessate dall'appalto, al fine di condividere le modalità operative, le procedure di inserimento degli ospiti e gli obblighi contrattuali, compresi quelli relativi alla fornitura di dispositivi e alla gestione dei trasporti e delle visite specialistiche.

Il DEC ha inoltre attivato, già a decorrere dal 1° luglio 2023, un sistema di monitoraggio dell'appalto, avvalendosi della collaborazione della Struttura Semplice Prevenzione Rischio Infettivo della ASL, attraverso l'esecuzione, presso le strutture RSA oggetto di affidamento, di audit sanitari che riguardano tutti gli aspetti che attengono alla prevenzione del rischio infettivo, dalle buone pratiche cliniche alla sanificazione ambientale. Tali audit si sono svolti in due cicli per ciascuna delle strutture interessate, e precisamente presso la Struttura Valletta in data 26 settembre 2023 e 4 marzo 2024, presso la RSA Spalato in data 11 ottobre 2023 e 19 marzo 2024, presso la RSA/CAVS Gradisca in data 16 ottobre 2023 e 26 febbraio 2024, presso la RSA Ballestrero in data 4 ottobre 2023 e 25 marzo 2024 e, infine, presso la RSA/CAVS Botticelli in data 7 novembre 2023 e 22 marzo 2024.

La ASL ha infine chiarito che le ispezioni documentate e rilevate dalla Guardia di Finanza in sede ispettiva avvenute a marzo 2024 riguardano esclusivamente i controlli svolti dai Direttori operativi successivamente alla loro nomina (11 Marzo 2024 presso la Struttura Valletta e 13 Marzo 2024 presso la RSA Botticelli).

Nelle controdeduzioni il RUP ha evidenziato ulteriormente che a seguito della ricezione della nota del DEC del 19 marzo 2024 contenente la descrizione delle criticità riscontrate nel corso dei sopralluoghi effettuati presso la struttura Valletta, ha avviato le attività istruttorie di propria competenza, provvedendo egli stesso a trasmettere in data 21 marzo 2024 alla Cooperativa KCS Caregiver la suddetta nota del DEC, segnalando le criticità rilevate e richiedendo i necessari chiarimenti. Non avendo ricevuto riscontro, in data 8 aprile 2024 il RUP ha inoltrato un sollecito formale alla cooperativa, reiterando la richiesta di chiarimenti in merito alle osservazioni formulate. A seguito delle predette interlocuzioni e delle ulteriori comunicazioni intercorse tra la Cooperativa KCS e il DEC la ASL ha dichiarato che le criticità evidenziate nella comunicazione del 19 marzo 2024 risultano superate.

Parimenti, a fronte della ricezione della nota del DEC del 19 marzo 2024 per quanto riguarda la struttura in via Botticelli, il RUP in data 21 marzo 2024 ha provveduto a trasmettere alla Ditta GSI la nota del DEC, richiedendo formali chiarimenti sulle criticità evidenziate. La Ditta GSI, con nota del 26 marzo 2024, ha fornito riscontro alle osservazioni formulate e dunque in data 27 marzo 2024 il RUP ha inoltrato al DEC la risposta pervenuta dalla Ditta GSI per le opportune valutazioni. Il DEC, con nota del 28 marzo 2024 ha espresso il proprio parere in merito alle controdeduzioni rese dall'appaltatore. Infine, il RUP, con nota prot. del 15 aprile 2024 ha fornito al DEC le proprie indicazioni conseguenti al parere espresso.

La ASL ha dichiarato che all'esito del procedimento sopra descritto, e tenuto conto delle ulteriori interlocuzioni intercorse tra la Ditta GSI e il DEC le criticità segnalate con la nota del 19 marzo 2024 sono da intendersi superate.

Quanto ai controlli sulla ristorazione, la ASL ha comunicato che è in corso l'attivazione di ispezioni a cura del Servizio SIAN del Dipartimento di Prevenzione. In relazione ai flussi contabili, la ASL ha confermato che, a decorrere dal 1° luglio 2023, le forniture sono gestite attraverso il Nodo Smistamento Ordini (NSO), in coerenza con le Linee guida ANAC sulla tracciabilità finanziaria. La verifica delle presenze avviene tramite

la piattaforma regionale FarSiadRP, aggiornata con i dati forniti dalle strutture e validata da personale ASL dedicato.

Relativamente alle criticità relative alla mancata tempestiva fornitura delle credenziali di accesso e alla digitalizzazione delle cartelle cliniche, nelle memorie la ASL ha precisato che il punto 4.12 del Capitolato speciale consentirebbe l'effettuazione dei controlli con modalità anche non digitali, specificando che il DEC e i Direttori operativi hanno svolto verifiche in loco mediante osservazione diretta

Per quanto riguarda la rilevazione oraria del personale la ASL ha evidenziato che non è stato possibile effettuarla dal 1° luglio 2023 a causa della mancanza di personale dedicato a tale attività. Inoltre, ha confermato che, allo stato attuale, le ditte esecutrici trasmettono regolarmente l'elenco mensile aggiornato del personale.

Per quanto riguarda i sistemi di rilevazione delle presenze e la digitalizzazione delle cartelle, la ASL nelle memorie ha dichiarato che la società KCS ha completato la progressiva informatizzazione in tutte le strutture, rendendo disponibili le credenziali di accesso in data 15 aprile 2024, mentre la società GSI non ha ancora attivato tale modalità operativa a causa di impedimenti strutturali dovuti ai lavori di ristrutturazione presso la struttura Botticelli finanziati a valere sul PNRR (di cui si tratterà in seguito).

Per l'Hospice Valletta, la cartella informatizzata Advenias Care è stata attivata nel mese di maggio 2024, consentendo al DEC l'accesso da remoto in tempo reale alla documentazione clinica (diari, terapie, procedure assistenziali). Inoltre, la ASL ha evidenziato che, dal maggio 2024, si svolgono riunioni mensili tra il DEC, la responsabile dell'Hospice e la caposervizio, volte alla verifica qualitativa del servizio, all'analisi dei turni di servizio, delle attività formative e alla valutazione dei questionari di gradimento compilati dalle famiglie degli utenti, i quali testimoniano un apprezzamento diffuso della qualità del servizio erogato. Il DEC ha inoltre segnalato, nel medesimo ambito, alcune criticità strutturali (es. necessità di rinnovo degli ambienti del nucleo C e presenza di elettrodomestici malfunzionanti), già condivise con la cooperativa per la predisposizione dei correttivi.

5.4. Criticità riscontrate presso le strutture gestite da KCS

All'esito dei sopralluoghi effettuati dalla Guardia di Finanza presso le strutture affidate in gestione alla società KCS Caregiver Cooperativa Sociale, sono state riscontrate numerose carenze nella concreta attuazione delle previsioni contrattuali, sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello della qualità percepita del servizio. Le anomalie accertate hanno riguardato principalmente la mancata disponibilità di figure professionali previste dal Capitolato, l'assenza di strumenti di valutazione della soddisfazione dell'utenza e la mancata attivazione di progettualità esterne a beneficio dei degenti.

Nello specifico, presso la struttura di via Spalato, si è constatata l'assenza della figura del podologo fino al 1° aprile 2024, nonostante la sua previsione obbligatoria in sede contrattuale. Inoltre, è risultata non presente la figura del supervisore infermieristico, con conseguente pregiudizio per la corretta gestione dei turni e il coordinamento del personale sanitario. La struttura non aveva predisposto report periodici di gradimento destinati a rilevare la soddisfazione degli ospiti e dei loro familiari, strumento previsto nell'offerta tecnica per il monitoraggio della qualità percepita.

Analoghe criticità sono emerse presso la struttura Ballestrero, dove, oltre all'assenza del podologo fino ad aprile 2024, si è riscontrata la mancata attivazione di accordi con enti esterni finalizzati allo svolgimento di attività didattiche o formative rivolte agli utenti, in violazione di quanto previsto dal progetto gestionale presentato in gara. In aggiunta, la struttura non ha prodotto, per gli anni 2023 e 2024, i questionari di

gradimento obbligatori, compromettendo la raccolta sistematica delle opinioni dell'utenza.

Presso la struttura Gradisca, oltre all'assenza del podologo fino ad aprile 2024 e alla mancata attivazione di attività esterne per i pazienti, è stata rilevata l'assenza di questionari di gradimento per gli stessi anni 2023 e 2024. Tale mancata rilevazione dei dati qualitativi configura una violazione degli impegni assunti dall'operatore economico in sede di offerta tecnica, dove era prevista la somministrazione periodica di questionari compilati in forma anonima e la redazione di un'analisi annuale dei risultati.

La struttura Valletta, pur rientrando formalmente tra le RSA oggetto dell'appalto, è stata interessata da una riconversione funzionale dei posti letto in CAVS (Continuità Assistenziale a Valenza Sanitaria), su disposizione della ASL, circostanza che la società affidataria ha indicato quale giustificazione per il mancato adempimento di taluni obblighi contrattuali. In tale contesto, tuttavia, è stato accertato che la prestazione podologica era sostituita da un generico servizio di pedicure estetico, non conforme agli standard professionali richiesti, e non risultavano attivati progetti esterni per l'arricchimento dell'offerta terapeutico-occupazionale rivolta ai pazienti.

➤ In riscontro a tali rilievi, la ASL nelle controdeduzioni del 17 aprile 2025 ha dichiarato che a tale data tutte le strutture risultavano dotate delle figure professionali obbligatorie, ivi comprese quelle la cui assenza era stata oggetto di specifica segnalazione, quali il podologo e il supervisore infermieristico. È stato altresì rappresentato che i questionari e i report di gradimento sono stati predisposti secondo le modalità indicate nel progetto gestionale presentato in sede di gara, e che in alcune strutture è già stata avviata la somministrazione dei medesimi ai fini della raccolta sistematica delle valutazioni dell'utenza.

La ASL ha inoltre chiarito che sono in corso contatti avanzati con enti del territorio, anche del terzo settore e del sistema scolastico-formativo, finalizzati alla sottoscrizione di accordi quadro per la realizzazione di attività esterne con finalità educativa, ricreativa e di socializzazione a beneficio degli ospiti, con particolare riguardo ai centri diurni integrati.

Con riferimento alla struttura Valletta, la ASL ha evidenziato che è stato nominato un Direttore dell'esecuzione dedicato, in possesso di specifica formazione palliativistica, il quale ha attivato verifiche documentate sui flussi informativi (FAR) e sul sistema informatizzato HOSPAL. Ha inoltre confermato che la struttura Valletta non è più qualificabile come Residenza Sanitaria Assistenziale, atteso che, in esecuzione delle previsioni dell'art. 4.1.5 del Capitolato Speciale d'Appalto, tutti i posti letto originariamente destinati alla funzione RSA sono stati riconvertiti in CAVS (Continuità Assistenziale a Valenza Sanitaria), secondo un provvedimento interno di riorganizzazione funzionale delle strutture territoriali. Tale riconversione comporta l'applicazione di una diversa disciplina delle prestazioni, fondata su standard organizzativi e requisiti assistenziali differenziati rispetto a quelli propri delle RSA, con incidenza anche sui profili relativi alla composizione dell'organico, all'offerta di servizi accessori e alla struttura dei percorsi terapeutici personalizzati.

5.5. Criticità riscontrate presso la struttura Botticelli, gestita da GSI

Le verifiche condotte presso la RSA Botticelli, affidata in gestione alla società Gestione Servizi Integrati S.r.l. (GSI), hanno evidenziato un quadro di gravi inadempienze rispetto agli obblighi assunti dall'operatore economico in sede di gara e cristallizzati nell'offerta tecnica, divenuta parte integrante e vincolante del contratto. Le carenze rilevate riguardano sia il mancato impiego di specifiche figure professionali multidisciplinari, sia la mancata realizzazione delle migliorie strutturali, tecnologiche e organizzative promesse in fase di aggiudicazione, nonché l'omissione di attività formative e progettuali a favore degli

utenti.

In dettaglio la Guardia di Finanza ha rilevato che, alla data dell'ispezione, non risultavano presenti le seguenti figure professionali: logopedista, podologo, geromotricista, danzaterapeuta, musicoterapista, esperto in pet therapy, esperto in orticoltura e giardinaggio. Inoltre, non erano stati avviati i corsi di formazione rivolti agli operatori sociosanitari (OSS) in materia di comunicazione non verbale e tecniche di animazione, sebbene inseriti nel piano formativo dichiarato in gara. Le attività educative in collaborazione con soggetti esterni, anch'esse previste nell'offerta, risultavano del tutto assenti. Il sistema di cartella informatizzata, a sua volta, non era ancora stato attivato, in violazione degli articoli 4.1 e 5.2 del Capitolato Speciale.

Quanto alle migliorie strutturali e strumentali, non erano stati installati il compattatore per rifiuti, i distributori di pasti omogeneizzati, la colonnina "Happy or Not" per la rilevazione della soddisfazione dell'utenza, i sensori di movimento per la sicurezza notturna, né era stata effettuata l'indagine termografica degli impianti elettrici. Risultava inoltre inattuato il programma di manutenzione straordinaria e riqualificazione degli spazi interni ed esterni, promesso in sede di offerta, comprensivo dell'adeguamento delle aree verdi e della creazione di spazi polifunzionali per attività terapeutiche e occupazionali.

➤ La ASL nelle controdeduzioni del 17 aprile 2025 ha comunicato che, a tale data, risultano effettivamente presenti presso la struttura Botticelli le seguenti figure: logopedista, podologo e geromotricista, mentre le restanti attività professionali e progettuali (danzaterapia, musicoterapia, orticoltura e giardinaggio) sono state attivate successivamente, con cadenza settimanale. La pet therapy, invece, non è ancora stata avviata a causa della temporanea indisponibilità di spazi adeguati e idonei al mantenimento e alla gestione degli animali, ma è prevista nell'ambito di un programma da attivarsi a seguito della conclusione dei lavori di ristrutturazione.

Per quanto riguarda le inadempienze relative alle migliorie promesse, la ASL ha evidenziato che la mancata attuazione è riconducibile alla presenza di importanti cantieri avviati nel corso del 2023 e tuttora in essere, finanziati a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In particolare, presso la sede Botticelli si stanno realizzando, in contemporanea, l'Ospedale di Comunità e la Casa della Comunità, entrambi interventi finanziati nell'ambito del PNRR – Missione 6, Componente 1.

I lavori sono stati affidati rispettivamente all'impresa Taddei S.p.A. (per l'Ospedale di Comunità) e al Consorzio Integra Soc. Coop. (per la Casa della Comunità) a seguito di due distinte procedure di gara aperte, e gli affidamenti sono stati formalizzati con determina dirigenziale n. 1389 del 15 novembre 2022 per l'Ospedale di Comunità e con determina n. 1391 del 17 novembre 2022 per la Casa della Comunità.

L'importo contrattuale iniziale dei lavori ammonta a euro 5.300.000,00 per l'Ospedale di Comunità e a euro 3.800.000,00 per la Casa della Comunità. I lavori sono stati avviati nel mese di marzo 2023, con consegna formale dei cantieri avvenuta il 3 marzo 2023 per l'Ospedale di Comunità e il 6 marzo 2023 per la Casa della Comunità. La data di ultimazione dei lavori, inizialmente fissata per dicembre 2024, è stata posticipata al 30 giugno 2025, secondo il cronoprogramma aggiornato approvato dal RUP.

La ASL ha evidenziato che tali interventi coinvolgono porzioni rilevanti della struttura Botticelli, rendendo inattuabile la realizzazione contestuale delle migliorie previste in offerta, sia per ragioni di sicurezza che per interferenza logistica. È stato inoltre chiarito che, a conclusione dei cantieri PNRR, verrà eseguita una verifica congiunta tra RUP, DEC e Direzione della struttura per pianificare la piena attuazione delle migliorie originariamente promesse da GSI, la cui attuazione è stata differita ma non esclusa.



Per tutti gli affidamenti la ASL ha comunicato di aver attivato, a partire da marzo 2024, un sistema di vigilanza più strutturato e proattivo, articolato in accessi programmati, incontri mensili, rilevazioni documentali e utilizzo dei dati dei flussi FAR, prevedendo altresì un'interlocuzione continuativa con i gestori per la progressiva regolarizzazione delle situazioni difformi. Ha anche evidenziato l'intenzione di ricorrere, ove necessario, all'applicazione delle penali contrattuali, in coerenza con le previsioni del Capitolato speciale.

5.6. Valutazioni conclusive sulla gestione delle prestazioni sanitarie, assistenziali e alberghiere presso la struttura di via Spalato e le RSA di via Ballestrero, via Gradisca, via Valletta e via Botticelli.

Alla luce delle risultanze ispettive e delle controdeduzioni fornite dalla ASL Città di Torino, emerge un quadro complesso, nel quale si rilevano, da un lato, inadempienze iniziali da parte delle ditte affidatarie – in particolare in relazione alla piena attuazione delle obbligazioni discendenti dall'offerta tecnica – e, dall'altro, l'assenza di una attività sistematica e strutturata di controllo sull'effettiva esecuzione delle prestazioni contrattuali da parte della ASL, quantomeno fino all'intervento della Guardia di Finanza.

In effetti, la ASL ha riconosciuto che, nel secondo semestre 2023, l'azione di vigilanza da parte dei Direttori operativi non risultava ancora pienamente operativa, poiché le relative nomine sono intervenute solo nel gennaio 2024. Tuttavia, la ASL ha evidenziato che il DEC, già nel corso del 2023 aveva adottato una serie di iniziative, tra cui incontri con i gestori, audit interni e monitoraggi svolti con il coinvolgimento della struttura Prevenzione Rischio Infettivo.

Si ritiene che le attività descritte, pur rappresentando misure organizzative funzionali alla fase di subentro degli operatori economici e alla regolazione dei flussi gestionali iniziali, non risultano configurabili quali forme di controllo strutturato e sistematico sul regolare adempimento delle obbligazioni contrattualmente assunte dagli affidatari. In particolare, le iniziative intraprese appaiono riconducibili alla predisposizione delle condizioni logistiche e operative necessarie all'avvio del servizio, nonché al monitoraggio di specifici aspetti sanitari e ambientali, ma non danno evidenza di una vigilanza sistematica e continuativa sulle prestazioni oggetto dell'appalto, né risultano documentati interventi volti a riscontrare eventuali inadempimenti, ritardi o difformità rispetto alle previsioni contrattuali.

È poi emerso che in numerosi casi non sono state garantite, nei tempi inizialmente previsti, prestazioni rientranti tra quelle migliorative proposte in sede di offerta tecnica, ad esempio presso le strutture gestite da KCS risultano non ancora pienamente attivati servizi quali la logopedia, l'animazione, la terapia occupazionale e l'utilizzo delle tecnologie digitali previste in offerta. Presso la struttura Botticelli, gestita da GSI, è emersa la mancata attuazione delle migliorie strutturali promesse in sede di gara, seppure giustificata dalla compresenza di cantieri finanziati a valere su fondi PNRR che avrebbero reso temporaneamente indisponibili alcune aree e infrastrutture.

Pur essendo sopravvenuti alcuni elementi (es. cantieri PNRR) che hanno inciso sull'attuabilità di parte di tali impegni, si ritiene che ciò non escludesse l'obbligo per la ASL di verificare che gli affidatari adempissero correttamente alle obbligazioni contrattuali.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza dell'8 ottobre 2025

DELIBERA



- l'istruttoria effettuata sulla base delle risultanze dell'ispezione effettuata dalla Guardia di Finanza ha consentito di verificare e riscontrare la presenza di numerose irregolarità nell'esecuzione dei servizi di lavanolo, ristorazione e gestione delle Residenze Sanitarie Assistenziali, i quali sono risultati svolti in parziale difformità rispetto alle prescrizioni contenute nei relativi contratti di appalto e Capitolati;
- a fronte delle irregolarità riscontrate, sono emerse significative carenze nell'attività di controllo svolta dalla ASL della Città di Torino nella fase esecutiva dei contratti, la quale, almeno fino alla comunicazione delle risultanze ispettive, è apparsa limitata e non idonea ad assicurare un adeguato accertamento della regolare esecuzione delle prestazioni rispetto alle condizioni ed ai termini previsti nei rispettivi contratti di appalto e nei relativi capitolati;
- le carenze nei controlli in corso di esecuzione risultano ascrivibili, in particolare, ad una carente implementazione del sistema di verifica dei livelli qualitativi dei servizi, con pagamenti disposti sulla base di dati prevalentemente quantitativi, nonché ad una marcata frammentazione delle competenze ed a un insufficiente coordinamento tra i diversi soggetti preposti ai controlli;
- le carenze riscontrate nelle attività di verifica e controllo durante la fase esecutiva, sebbene parzialmente superate a seguito della ricezione della comunicazione delle risultanze ispettive, si sono manifestate su più livelli, risultando riconducibili, almeno in parte, sia al Responsabile unico del procedimento, sia ai Direttori dell'esecuzione del contratto, sia ai Direttori Operativi incaricati;
- il Responsabile del procedimento ed i Direttori dell'esecuzione non risultano aver documentato l'adeguato assolvimento delle funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 16 e seguenti del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018;
- relativamente al servizio di lavanolo presso i Presidi Ospedalieri San Giovanni Bosco, Maria Vittoria e Amedeo di Savoia, è stato inoltre rilevato il ricorso reiterato ad affidamenti diretti e proroghe contrattuali, in assenza dell'espletamento di una procedura di gara, per un periodo complessivo superiore a otto anni e per un importo complessivo pari a circa 10 milioni di euro, in contrasto con il divieto di proroga degli affidamenti sancito dall'art. 23 della legge n. 62/2005, nonché con i principi di concorrenza e trasparenza di cui all'art. 30, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 e all'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006;
- con riferimento ai lavori di ristrutturazione delle cucine e delle mense presso il Presidio Ospedaliero San Giovanni Bosco sono emerse significative criticità, quali:
 - rilevanti ritardi nei tempi di ultimazione delle opere, a fronte dei quali non risulta che la stazione appaltante abbia tempestivamente attivato il procedimento per l'applicazione delle penali contrattualmente previste;
 - la Direzione Lavori è stata affidata alla società mandante del medesimo RTI aggiudicatario, determinando un'evidente commistione di ruoli tra esecutore e controllore, suscettibile di compromettere l'efficacia del sistema dei controlli e la garanzia di imparzialità e trasparenza nella gestione dell'appalto, in contrasto con l'art. 130 del d.lgs. 163/2006 e l'art. 148 del D.P.R. 207/2010, che sanciscono la necessaria separazione tra funzioni di esecuzione e funzioni di direzione dei lavori;
 - con riferimento ai lavori eseguiti presso i presidi Amedeo di Savoia e Martini, conclusi rispettivamente il 27 luglio 2022 e il 15 agosto 2021, si rileva la mancata tempestiva formalizzazione del certificato di regolare esecuzione, in violazione delle disposizioni dell'art. 102, commi 2 e 3 del d.lgs. 50/2016 e dell'art. 237 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207;
 - dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera all'Azienda Sanitaria Locale Città di Torino per le valutazioni di competenza e l'assunzione dei possibili correttivi in relazione al proprio



modus operandi, nonché alla S.C.R. Piemonte, per opportuna conoscenza.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 16 ottobre 2025

Il segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente