

DELIBERA N. 523

7 luglio 2021

Fasc. Anac UVCS n. 5440/2020

Oggetto: C.U.C.R.S.- Affidamento dei servizi integrati di vigilanza armata per le aziende del S.S.R., n. gara 6775959, lotto 2

Riferimenti normativi

art. 213 del d.lgs. 50/2016; d.l. 66/2014 conv in l. 89/2014

Parole chiave

Centrale Unica di Committenza, adesione contratto quadro, fase esecutiva del contratto

Visto

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;
Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

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

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 7 luglio 2021

Delibera

Rilevato in fatto

Nell'esercizio dell'attività di vigilanza di cui all'art. 213 del d.lgs. n. 50/2016, a seguito di esposto acquisito al prot. n. 88541 del 20.11.2020 è stato aperto il fascicolo in epigrafe al fine di acquisire informazioni e documenti sull'attività contrattuale della Centrale Unica di Committenza della Regione Sicilia (C.U.C.R.S.) relativamente alla gara n. 6775959, lotto 2, inerente all'affidamento dei servizi integrati di vigilanza armata per le aziende del sistema sanitario regionale siciliano.

Dall'esposto risulta che all'esito della gara espletata dalla C.U.C.R.S. il servizio di vigilanza armata è stato affidato, per il lotto 2, alla società M.S. s.p.a. (con delibera 611 del 1 aprile 2019) per l'importo di 16.243.879,70 euro e sono state così legittimate tutte le aziende sanitarie rientranti nel lotto 2, ossia l'A.O.U. Policlinico di Catania, l'ARNAS Garibaldi, l'ASP di Catania e l'A.O. Cannizzaro, a stipulare convenzioni con l'aggiudicatario entro il predetto limite di spesa.

Tuttavia, nella segnalazione si evidenzia che le aziende sanitarie avrebbero disposto affidamenti all'aggiudicatario per importi superiori rispetto al budget programmato, così configurando affidamenti diretti non consentiti e privi di idonea copertura finanziaria, in quanto:

- con delibera 577 del 5 maggio 2019 l'ASP di Catania ha aderito alla convenzione emettendo ordinativi di fornitura per € 9.405.000,60;
- l'ARNAS Garibaldi, con delibera 238 del 1.03.2020, ha affidato all'aggiudicatario il servizio per l'importo di € 7.430.488,63;
- con delibera 329 del 23.10.2020 l'A.O.U. Policlinico di Catania ha affidato il servizio per € 10.683.774,43.

Gli affidamenti disposti dalle aziende ospedaliere, dunque, sembrano superare il limite di spesa previsto (il cui importo è di circa 16 milioni di euro), in quanto realizzano ordinativi di fornitura in assenza di copertura pari a circa 11 milioni di euro.

Esaminato l'esposto e ritenuto di dover acquisire maggiori informazioni sulla vicenda, è stata inoltrata una richiesta di informazioni alla C.U.C.R.S. (prot. n. 93236/2020) e successivamente è stato avviato formale procedimento istruttorio con apposita comunicazione (prot. n. 10383/2021). In riscontro alle citate note sono pervenute le informazioni/memorie di tutte le parti coinvolte (acquisite ai prot. nn. 99197/2020, 12174/2021, 15231/2021, 16680/2021, 16891/2021, 18636/2021, 19544/2021). L'Autorità ha ritenuto utile espletare un'audizione con le parti al fine di acquisire un quadro quanto più esaustivo delle questioni di interesse e, pertanto, in data 7 aprile u.s. si è svolta l'audizione su piattaforma online. Dalle informazioni rese nel corso dell'attività istruttoria è emerso quanto segue.

Preliminarmente, viene evidenziato dalla M. S. s.p.a. che ad oggi, diversamente da quanto indicato nell'esposto, non si è verificato alcun superamento dell'importo di aggiudicazione poiché, in concreto, l'aggiudicatario ha prestatato servizi per un valore di circa 5.300.000 euro e dunque, rimane ampiamente entro i limiti dell'importo massimo di aggiudicazione.

L'A.O.U. Policlinico di Catania specifica di aver aderito alle risultanze della gara per un numero di ore analoghe a quelle indicate in sede di comunicazione di fabbisogni alla C.U.C.R.S., per un importo pari a 10.683.767,05 euro. La ASP di Catania evidenzia che i propri fabbisogni relativi ai servizi di vigilanza armata nel corso degli anni sono mutati a causa di esigenze sopravvenute nel tempo; viene sottolineato, infatti, che nell'arco temporale intercorso tra la fase di comunicazione delle esigenze alla C.U.C.R.S. (avvenuta nel 2017, nella fase di programmazione della gara) e quella di adesione alle risultanze (avvenuta nel 2019), è intervenuta la necessità di estendere le ore di vigilanza per le articolazioni aziendali già individuate, nonché quella di attivare il servizio presso nuove articolazioni nel frattempo attivate.

L'ARNAS Garibaldi comunica di aver aderito alla convenzione per il numero di ore già indicate in sede di comunicazione dei fabbisogni alla C.U.C.R.S.

L'A.O. Cannizzaro, invece, non ha ancora recepito le risultanze di gara attesa la vigenza di un precedente contratto (in scadenza il 30.05.2021) ed è interessata a conoscere quali determinazioni dovrà assumere in relazione al servizio in esame.

La C.U.C.R.S. sottolinea che, in qualità di soggetto aggregatore, il proprio operato risulta circoscritto alla definizione della mera procedura di gara, senza previsione alcuna di interventi nella fase successiva e, pertanto, nella fase di esecuzione del contratto. Le fasi di propria competenza sono, quindi, limitate alla stesura e pubblicazione della documentazione di gara, alla ricezione dei plichi contenenti le offerte, alla designazione della Commissione giudicatrice/Seggio di gara ai sensi dell'art. 77 del Codice, all'espletamento delle verifiche dei requisiti ed all'adozione del provvedimento di aggiudicazione, con le previste comunicazioni. L'iter procedimentale verrebbe, pertanto, definito con la sottoscrizione di una convenzione quadro, dalla quale si fanno discendere i contratti attuativi.

Considerato in diritto

Dall'esame degli atti si ravvisa una criticità consistente nello sfioramento dell'importo di aggiudicazione da parte di 3/4 delle aziende sanitarie ricomprese nel lotto 2. Il predetto sfioramento, infatti, risulta essere stato effettivamente formalizzato in specifici provvedimenti delle aziende (delibera n. 577/2019, delibera n. 238/2020, delibera n. 329/2020), sebbene, come sottolineato dall'aggiudicatario del servizio, il superamento del budget disponibile non si è ancora realizzato in concreto (l'aggiudicatario sottolinea di aver finora reso servizi per un valore di circa 5.300.000 euro, a fronte di un budget totale pari a circa 16 milioni di euro).

La sproporzione tra l'importo di gara e il livello di adesione delle aziende è riconducibile sia ad errori commessi a monte, nella trasposizione dei dati forniti in sede di programmazione da parte della centrale unica e della ditta di consulenza della quale ci si avvaleva (come affermato in sede di audizione dalla centrale di committenza), ma è anche riconducibile ad una mancata previsione nella convenzione tra C.U.C. e aziende di uno specifico obbligo in capo alla centrale unica di monitorare e vigilare sulla fase esecutiva del contratto, per prevenire gli eventuali squilibri.

In particolare, in relazione alla quantificazione originaria dell'importo di gara, risulta che la C.U.C.R.S. non ha mai espressamente delimitato l'importo spendibile da parte di ciascuna azienda e pertanto le aziende coinvolte hanno definito autonomamente gli importi di propria spettanza in via meramente deduttiva riferendosi alle quantità di ore richieste annualmente e già trasmesse in sede di comunicazione di fabbisogno preventivo; ciò ha fatto sì che ciascuna azienda potesse aderire alle risultanze della gara ben oltrepassando il budget prefissato in sede di gara, circostanza, questa, che si è finora verificata attraverso l'emissione di ordinativi di fornitura dal valore superiore al tetto massimo spendibile per il lotto 2.

Quanto alle competenze della C.U.C.R.S. sancite nella convenzione, non risulta espressamente prevista una responsabilità della C.U.C.R.S. in tema di vigilanza/monitoraggio nella fase esecutiva del contratto e si ritiene, pertanto, che l'assenza di una tale previsione e, dunque, la conseguente omessa vigilanza sulle modalità esecutive del contratto, abbia consentito un disallineamento tra gli importi di adesione delle aziende e il budget prefissato.

Si invitano le parti a prevenire in futuro tali criticità connesse alle responsabilità reciproche, prevedendo espressamente nelle convenzioni i confini delle rispettive competenze tra la centrale di committenza e i soggetti aderenti al contratto.

Atteso che attualmente lo sfioramento dell'importo di gara si è limitato all'emissione di ordinativi di fornitura non ancora materialmente eseguiti, si ritiene che sussistano le condizioni per prevenire uno sfioramento concreto ricorrendo agli strumenti previsti dalla normativa di riferimento: si ritiene, tuttavia, non applicabile al caso di specie la disciplina di cui all'art. 106 del codice appalti, rilevato che gli importi delle adesioni risultano superare i limiti percentuali imposti dalla predetta normativa.

Si rimette, pertanto, alla discrezionalità delle parti la scelta degli strumenti più idonei a rimuovere le criticità rilevate.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

1.- la non corretta programmazione a monte del valore di gara da parte della centrale di committenza e la conseguente non conformità alla normativa di riferimento degli ordinativi di fornitura emessi delle singole aziende sanitarie, nella misura in cui superano l'importo contrattuale massimo spendibile del lotto 2;

2.- al fine di monitorare l'evolversi della vicenda, si invitano le parti coinvolte a voler comunicare tempestivamente le iniziative che si intendono adottare a riguardo, anche con riferimento alla specifica posizione dell'A.O. Cannizzaro che ad oggi non ha ancora aderito alle risultanze della gara e che risulta essere in attesa di indicazioni da parte della C.U.C.R.S.;

3.- di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera alla C.U.C.R.S., alle aziende sanitarie coinvolte nel procedimento e all'aggiudicatario del servizio

Il Presidente

Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 13 luglio 2021

Per Il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente