



Presidente

All'Azienda Sanitaria Locale di Avellino

c.a. Dir. Amm. Dott. Franco Romano

e p.c. al Dir. Gen. Dott. Mario Nicola Vittorio Ferrante

direzione.generale@pec.aslavellino.it

ed alla So.Re.Sa. S.p.a.

p.c. del Dir. Gen. Ing. Alessandro Di Bello

soresa@pec.soresa.it

Fascicolo Anac n. 5999/2023

Oggetto:

Subappalto relativo al Servizio di vigilanza armata presso l'ASL di Avellino (CIG 7904100DA6).

Conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici.

Premessa

Con nota acquisita al prot. ANAC n. 112160 del 14.12.2023, è pervenuta una specifica segnalazione relativamente al Lotto n. 6 (CIG 7904100DA6) della Convenzione inerente la *"procedura aperta per l'affidamento dei servizi di vigilanza armata e servizi di vigilanza aggiuntivi presso le sedi delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere della Regione Campania"* indetta dalla So.Re.Sa. S.p.A. (Soggetto aggregatore della Regione Campania) risultante aggiudicata all'Istituto di Vigilanza La Torre S.r.l.

Attraverso le informazioni contenute nell'esposto, l'Autorità veniva informata in merito ad un presunto subappalto non autorizzato operato dalla società affidataria del servizio, in distonia con quanto previsto dall'art. 105 co. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Al fine di verificare la sussistenza di eventuali margini per l'avvio dell'attività di vigilanza, l'Autorità, con la nota di cui al prot. ANAC n. 114609 del 12.12.2023, ha richiesto informazioni e documenti all'ASL di Avellino ed alla So.Re.Sa. S.p.A., che hanno riscontrato con le note acquisite ai protocolli Anac n. 116264 del 28.12.2023, n. 125 del 2.01.2024, n. 1754 del 4.01.2024, n. 9756 del 22.01.2024.

Alla luce della documentazione acquisita in atti ed in esito alle conseguenti valutazioni operate, si rappresentano le seguenti osservazioni, approvate dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 10 luglio 2024.

Fatto

Con la nota acquisita al prot. ANAC n. 112160 del 14.12.2023 l'Autorità veniva informata di talune criticità susseguenti all'aggiudicazione del lotto 6 della "*procedura aperta per l'affidamento dei servizi di vigilanza armata e servizi di vigilanza aggiuntivi presso le sedi delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere della Regione Campania*" gestita dalla So.Re.Sa. S.p.A.

La So.Re.Sa. S.p.A. ha indetto in qualità di stazione appaltante e centrale di committenza - con determinazione dirigenziale n. 85 del 14.05.2019 - una procedura aperta per la stipula di una Convenzione per i Servizi di Vigilanza armata e servizi di vigilanza aggiuntivi presso le sedi delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere della Regione Campania suddivisa in 16 lotti.

Con riguardo al lotto 6, dalla determinazione del Direttore Generale n. 195 del 28.09.2022, è emerso che l'aggiudicatario della predetta procedura è risultato essere l'Istituto Vigilanza La Torre S.r.l.; in seguito, con Deliberazione n. 1631 del 3 novembre 2023, il Direttore dell'U.O.C. Provveditorato Asl Avellino ha aderito alla Convenzione Rep. 160/2023 facendo così sorgere il rapporto contrattuale tra l'ASL di Avellino e la società aggiudicataria.

A tal proposito, secondo la ricostruzione operata dal segnalante, a seguito dell'aggiudicazione della procedura in oggetto a favore dell'operatore economico "Istituto di Vigilanza La Torre S.r.l.", i servizi di vigilanza armata presso il SERD di Grottaminarda e presso l'Ospedale di Ariano Irpino, sarebbero stati affidati in subappalto alla Società Vigilanza Secur Bull S.r.l. in assenza del rilascio dell'autorizzazione da parte della competente So.Re.Sa. s.p.a., in distonia rispetto a quanto prescritto dalla convenzione sottoscritta tra le parti e contravvenendo alle indicazioni di cui all'art. 105 co. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Inoltre, sempre secondo quanto asserito nell'esposto, il subappalto - non autorizzato - sarebbe stato concesso in favore di un operatore economico che aveva partecipato in qualità di concorrente alla procedura di affidamento per il Lotto 6 di cui al CIG 7904100DA6.

Pertanto, le informazioni contenute nella segnalazione descrivevano un *modus procedendi* dell'ASL di Avellino in contrasto con l'art. 21 della Convenzione sottoscritta dalla So.Re.Sa. S.p.A. con l'Istituto di Vigilanza La Torre S.r.L., aggiudicataria della procedura in epigrafe; il richiamato articolo, infatti, richiede espressamente l'**autorizzazione al subappalto** e, in aggiunta, **vieta l'autorizzazione di "subappalti a favore delle imprese partecipanti alla gara e non risultate aggiudicatarie, salvo le ipotesi di lavorazioni altamente specialistiche"**.

Alla luce delle informazioni contenute nell'esposto l'Autorità - con nota di cui al prot. ANAC n. 114609 del 12.12.2023 - ha richiesto chiarimenti in merito al presunto subappalto non autorizzato sia all'ASL di Avellino che alla centrale di committenza della Regione Campania. A ben vedere, però, nella nota acquisita al prot. ANAC n. 125 del 2.01.2024 l'ASL di Avellino si è limitata a ricostruire la cronistoria degli eventi senza chiarire in maniera inequivoca se il servizio fosse stato avviato in alcune sedi dell'ASL di Avellino in seguito ad un subappalto non autorizzato.

L'ASL di Avellino, infatti, con la nota prot ASLAV-0112642-2023 del 13.12.2023, dopo aver ricevuto anche una richiesta di chiarimenti da parte della Centrale di Committenza Regionale, *"ha diffidato la Società La Torre S.r.l. a **non dar seguito al subappalto** in favore della Secur Bull s.r.l."; in seguito, "con la nota acquisita al prot. ASLAV-0113025-2023 del 14.12.2023, "la Direzione del Personale della Società LA Torre, ha comunicato di aver aderito all'invito".*

Diversamente, il Direttore Generale della So.Re.Sa. S.p.A., con una prima nota acquisita al prot. ANAC n. 116264 del 2.01.2024, ha informato l'Autorità di aver ricevuto una medesima segnalazione da un operatore economico che segnalava presunte irregolarità in merito al medesimo subappalto relativo ai servizi di vigilanza armata presso il SERD di Grottaminarda e presso l'Ospedale di Ariano Irpino.

Pertanto, alla luce della segnalazione pervenuta presso la Centrale di Committenza, SO.RE.SA. S.p.A., con nota n. SoReSa-0018964-2023 del 14.12.2023, chiedeva all' U.O.C. Provveditorato, ai DEC e al Responsabile per la fase di adesione alla Convenzione presso l'ASL di Avellino i medesimi chiarimenti richiesti dall'Autorità.

Nella richiamata nota acquisita al prot. ANAC n. 116264 del 2.01.2024 si legge che *"l'ASL di Avellino, con comunicazione acquisita al protocollo interno con. SoReSa-0019065-2023 del 15.12.2023, rappresentava di aver invitato, con propria nota prot. n. 0112642-2023 del 13/12/2023, l'Istituto di Vigilanza la Torre a non dar seguito al contratto di subappalto con l'Istituto di Vigilanza Secur Bull srl, in quanto in palese violazione di quanto disposto dall'art. 21 della Convenzione. L'ASL di Avellino evidenziava, altresì, che l'Istituto di Vigilanza la Torre, in riscontro alla nota prot. n. 0112642-2023 del 13/12/2023, comunicava di aver aderito all'invito dell'ASL di non dare seguito al contratto di subappalto con la società Vigilanza Secur Bull srl."*

Successivamente, con una seconda nota sempre a firma del Direttore Generale della SO.RE.SA. S.p.A. - acquisita al prot. ANAC n. 1754 del 4.01.2024 - l'Autorità veniva informata relativamente alle verifiche svolte dai DEC presso il P.O. di Ariano I, il SERD di Avellino e il SERD di Grottaminarda.

Dalle verifiche effettuate dalla SO.RE.SA. S.p.A. è dunque emerso che il servizio è stato svolto regolarmente dalla società aggiudicataria "La Torre srl" presso il presidio ospedaliero di "Ariano I" e presso il SERD di Avellino; diversamente, per quanto concerne il SERD di Grottaminarda, il DEC ha evidenziato che il servizio di vigilanza è stato svolto dall'1.12.2023 al 13.12.2023 dalla società Secur Bull S.r.l., **mai autorizzata**. Dal 14.12.2023 il servizio è stato ripreso dalla società aggiudicataria La Torre S.r.l.

Alla luce di tale situazione giuridico-fattuale, il Direttore Generale di So.Re.Sa. S.p.A., ad integrazione delle precedenti note, ha inviato un ulteriore riscontro acquisito al prot. ANAC n. 9756 del 22.01.2024.

Con la suddetta integrazione la So.Re.Sa. S.p.A. ha informato l'Autorità in merito alla circostanza che in data 18 gennaio 2024, in virtù dei fatti emersi in merito al Subappalto relativo al servizio di vigilanza armata presso l'ASL di Avellino, ha presentato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale Penale di Napoli denuncia querela per il reato di cui all'art. 21 della legge n. 646/1982.

Ritenuto in diritto

Nell'art. 105, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016 - come è noto - il subappalto è definito come *"il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto"*, risultando, in tali casi, parte della prestazione appaltata eseguita da un soggetto, il subappaltatore, diverso dall'Operatore Economico aggiudicatario.

All'appalto originario di cui sono contraenti la stazione appaltante e l'appaltatore, si affianca un ulteriore accordo - di subappalto, per l'appunto - di cui sono parti l'appaltatore e il subappaltatore.

Nell'art. 105 co. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016 si legge, inoltre, che *"i soggetti affidatari dei contratti di cui al Codice dei Contratti, possono affidare in subappalto le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto, previa autorizzazione della stazione appaltante purché:*

- *il subappaltatore sia qualificato nella relativa categoria e non sussistano a suo carico i motivi di esclusione di cui all'articolo 80;*
- *all'atto dell'offerta siano stati indicati i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture o parti di servizi e forniture che si intende subappaltare"*.

Orbene, come chiarito nella ricostruzione fattuale, nel caso di specie, l'Istituto di Vigilanza La Torre S.r.L., aggiudicataria della procedura relativa al "servizio di vigilanza armata presso l'ASL di Avellino con CIG 7904100DA6, ha subappaltato - di fatto - il servizio di vigilanza presso la sede del SERD di Grottaminarda a partire dall'1.12.2023.

Tale subappalto risulta, tuttavia, in totale distonia rispetto a quanto prescritto dall'art. 105 co. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016 in virtù dell'assenza dell'autorizzazione della SO.RE.SA. S.p.A.; a ben osservare, inoltre, la società aggiudicataria dell'appalto di servizi non ha posto in essere neanche gli adempimenti prescritti dall'art. 105 co. 7 del Codice dei Contratti, relativi al deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante *"almeno venti giorni prima della data di effettivo inizio dell'esecuzione delle relative prestazioni"*, in uno con la dichiarazione del subappaltatore attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Le criticità appena evidenziate destano ancora maggiori perplessità rilevandosi che il subappalto - non autorizzato - è stato concesso in favore della società Secur Bull S.r.L., nonostante quest'ultima avesse partecipato alla procedura di affidamento centralizzata per il Lotto 6; tale

circostanza si pone in contrasto con quanto statuito dall'art. 21 della Convenzione stipulata dalle parti secondo cui *"l'Impresa si impegna ad osservare il divieto imposto da So.Re.Sa. di autorizzare subappalti a favore delle imprese partecipanti alla gara e non risultate aggiudicatarie, salvo le ipotesi altamente specialistiche"*.

Occorre, altresì, evidenziare che il *modus procedendi* dell'Istituto di Vigilanza La Torre S.r.l. sembrerebbe configurare gli elementi costitutivi della fattispecie di reato descritto dall'art. 21 della L. n. 646/82, che sanziona la condotta di *"chiunque, avendo in appalto opere riguardanti la pubblica amministrazione, concede anche di fatto, in subappalto o a cottimo, in tutto o in parte, le opere stesse, senza autorizzazione dell'autorità competente"*.

Come accennato nelle premesse in fatto, quest'ultimo rilievo è stato valorizzato a tempo debito anche dalla stessa SO.RE.SA. S.p.A. che in data 18.01.2024 ha presentato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli "denuncia querela per il reato di cui all'art. 21 della legge n. 646/1982" evidenziando in maniera inequivoca che non risultava pervenuta alcuna richiesta di subappalto da parte dell'operatore economico Vigilanza La Torre S.r.l. e che, pertanto, SO.RE.SA. S.p.A. non aveva rilasciato alcuna autorizzazione in merito al subappalto di che trattasi.

Dal quadro giuridico – fattuale delineatosi a seguito degli approfondimenti istruttori sono emerse gravi criticità relativamente alla gestione della fase esecutiva del contratto a carico dell'ASL di Avellino che non ha operato adeguati controlli in sede di avvio del servizio, permettendo che la società Secur Bull S.r.l. svolgesse il servizio di vigilanza presso il SERD di Grottaminarda, in violazione dell'art. 105 co. 4 e 7 del d.lgs. n. 50 del 2016 oltre che dell'art. 16 della Convenzione stipulata da So.Re.Sa. S.p.A. con l'Istituto di Vigilanza La Torre Srl.

L'ASL di Avellino, infatti, solo a seguito della richiesta formale operata da So.Re.Sa. S.p.A., in data 13.12.2023 ha invitato l'Istituto di Vigilanza la Torre S.r.l. a *"non dar seguito al contratto di subappalto con l'Istituto di Vigilanza Secur Bull srl, in quanto in palese violazione di quanto disposto dall'art. 21 della Convenzione"*.

Le circostanze descritte evidenziano preoccupanti lacune in seno all'ASL di Avellino per quanto concerne i controlli sulla fase esecutiva contrattuale nei diversi presidi dislocati sul territorio; a tal proposito appare evidente che nel caso di specie non siano state rispettate le indicazioni contenute negli artt. 101 e 102 del Codice dei contratti oltre che dell'art. 19 e 20 del d.m. n. 49 del 7 marzo 2018.

A ben osservare, infatti, nel caso di specie il Direttore dell'Esecuzione individuato dalla stazione appaltante non ha adeguatamente espletato i compiti descritti nell'art. 19 del d.m. n. 49 del 7 marzo 2018 con riferimento all'avvio dell'esecuzione del contratto, né ha svolto un'adeguata verifica - in linea con l'art. 20 del d.m. n. 49 del 7 marzo 2018 - relativamente al rispetto degli obblighi dell'esecutore e del subappaltatore. Pare opportuno rammentare che quest'ultima disposizione imporrebbe al direttore dell'esecuzione, con riferimento alle prestazioni affidate in subappalto, la verifica della *"presenza sul luogo dell'esecuzione del contratto delle imprese subappaltatrici autorizzate, nonché dei subcontraenti, che non sono subappaltatori, i cui nominativi sono stati comunicati alla stazione appaltante ai sensi dell'articolo 105, comma 2, del codice"*. Pertanto, sarebbe stato sufficiente, in fase di avvio del servizio di vigilanza presso il SERD

di Grottaminarda, un mero controllo formale in linea con quanto prescritto dalla normativa di riferimento, al fine di scongiurare l'avvio di un subappalto non autorizzato.

Per tutto quanto sopra esposto, alla luce dell'analisi condotta sulla documentazione acquisita, si ritiene che l'operato dell'ASL di Avellino non risulti conforme ai principi richiamati di cui all'art. 101, 102 del d.lgs. n. 50 del 2016 e alle disposizioni contenute negli artt. 19 e 20 del d.m. n. 49 del 7 marzo 2018 con riferimento al subappalto operato in assenza di autorizzazione dall'Istituto di Vigilanza la Torre S.r.l. a favore della Secur Bull S.r.l. in violazione dell'art. 105 co. 4 e 7 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Tenuto conto di tutto quanto sopra rilevato e considerato, con la presente, approvata dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 10 luglio 2024 si comunica la conclusione del procedimento in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, con invito nei riguardi dell'ASL di Avellino a voler tener conto, d'ora in avanti, nell'espletamento dei controlli in fase esecutiva, di quando specificatamente rilevato nella presente comunicazione, in vista di un adeguato e puntuale rispetto degli artt. 101, 102 e 105 del Codice dei Contratti oltre che della disciplina di cui al d.m. n. 49 del 7 marzo 2018.

Alla luce di ciò, si chiede di comunicare ad ANAC ai sensi dell'art. 213 co. 13 del d.lgs. n. 50 del 2016 gli esiti delle valutazioni condotte da codesta ASL di Avellino e da codesta So.Re.Sa. S.p.a. a fronte dei soprariportati rilievi riguardanti, in particolare, le carenze nell'attività di controllo della fase esecutiva dei contratti e, di conoscere, le valutazioni ulteriormente effettuate con riguardo all'operato dell'appaltatore e del subappaltatore e le iniziative assunte nei confronti degli stessi nel termine di 60 giorni dalla presente. Ci si riserva la valutazione degli estremi per l'eventuale apertura di un procedimento sanzionatorio relativo alla presente fattispecie.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente