



DELIBERA n. 256

del 24 maggio 2024

Fascicolo Anac n. 2942/2023

Oggetto: Accertamenti/approfondimenti relativi all'affidamento/gestione dei servizi di vigilanza presso l'Azienda Ospedaliera specialistica Dei Colli (Napoli).

Riferimenti normativi

Artt. 21, 30, 31, 63, 101, 102, 106, 111 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i. e D.M. 7 marzo 2018 n. 49.

Parole chiave

Proroga

Controlli in corso di esecuzione del contratto di appalto di servizi

Direttore dell'esecuzione

Programmazione

Massime

Appalto pubblico - Servizi - Scelta del Contraente - Procedura - Affidamento senza gara - Proroga Tecnica – Ratio – Limiti.

L'utilizzo reiterato della proroga tecnica, che si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, comporta la violazione dei principi di libera concorrenza e di parità di trattamento, enunciati dall' art. 30 comma. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016

Appalto pubblico - Servizi – Scelta del contraente – Procedura - Negoziata senza previa pubblicazione del bando - Presupposti – Condizioni.

L'art. 63 comma 5 del d.lgs. 50/2016 è norma di stretta interpretazione, la cui applicazione è ammessa nei soli casi tassativi individuati dal legislatore, trattandosi di procedura dal carattere eccezionale, in deroga all'ordinario obbligo dell'Amministrazione di individuare il privato contraente attraverso il confronto concorrenziale.

Appalto pubblico - In genere - Scelta del contraente - Procedura - Gara - Programmazione - Natura - Necessità - Ragioni.

La programmazione è espressione dei più generali principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, in quanto rappresenta un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, per la valutazione delle strategie di approvvigionamento, per l'ottimizzazione delle risorse e per il controllo delle fasi gestionali.



Appalto pubblico - Servizi – Scelta del contraente – Procedura - Gara - Controlli – Controlli in corso di esecuzione – Verifiche di conformità – Necessità.

La fase dei controlli in fase esecutiva è fondamentale per garantire l'esatto adempimento delle prestazioni da parte degli operatori economici affidatari dell'appalto e per realizzare l'interesse pubblico sotteso all'affidamento.

Nel caso di specie, l'operato della stazione appaltante risulta in contrasto con gli artt. 101, 102 del d.lgs. n. 50 del 2016 non emergendo alcuna evidenza documentale relativamente al controllo amministrativo da parte dei soggetti competenti.

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;

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture.

Premessa

Nell'ambito delle funzioni attribuite dall'art. 213 del d.lgs. n. 50/2016, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva di carattere generale avente ad oggetto i controlli effettuati dalle stazioni appaltanti nella fase di esecuzione degli appalti di servizi e forniture, previa analisi, tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), degli affidamenti di importo maggiormente significativo per i quali sono stati acquisiti i relativi CIG.

Tra le Stazioni Appaltanti individuate tramite l'elaborazione dei dati informativi presenti sulla BDNCP è stata selezionata anche l'*Azienda Ospedaliera dei Colli* che, con nota di cui al prot. ANAC n. 89873 del 04.11.2022 ha ricevuto una richiesta di informazioni utili finalizzata ad ottenere elementi conoscitivi relativamente alla gara afferente al Servizio di vigilanza attiva e passiva con CIG 88908143D0.



Nel riscontro acquisito al prot. ANAC n. 90704 del 7.11.2022, l'Azienda ospedaliera ha informato l'Autorità in merito alla revoca della procedura in questione che ha incontrato rallentamenti in primis *"per un lungo e complesso lavoro di predisposizione dei documenti tecnici"* ed in secondo luogo *"a causa dell'emergenza COVID e della moltiplicazione dei compiti da dover richiedere ai concorrenti"*, che ha imposto di *"ripetere il lavoro di analisi e rappresentazione del fabbisogno, congiuntamente agli uffici sanitari ed alle direzioni mediche di presidio"*.

Con tale nota è stato, altresì, chiarito che l'esigenza di una gara autonoma si è manifestata a causa dei ritardi della Centrale regionale So.Re.Sa. S.p.a. che, alla data del 7.11.2022, non aveva ancora fornito all'Azienda dei Colli lo strumento convenzionale cui aderire.

In seguito all'analisi di tale quadro giuridico-fattuale sono stati svolti ulteriori accertamenti/approfondimenti mediante accesso alla sezione **"Amministrazione Trasparente"** del sito istituzionale dell'Azienda Sanitaria ed esaminando i dati informativi presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici.

Da tale attività è emerso che in data 3.11.2022 l'Ospedale dei Colli ha bandito una nuova *"Procedura aperta per l'affidamento di durata annuale del Servizio di Vigilanza presso l'Azienda Ospedaliera dei Colli, con opzione di rinnovo per un massimo di 12 mesi"*.

Tuttavia, né dal sito istituzionale dell'AORN né da quello del soggetto aggregatore (So.Re.Sa. spa) sono stati individuati elementi utili a comprendere quale esito abbia avuto la procedura ad evidenza pubblica di cui al CIG 9453786700.

Pertanto, con la nota di cui al prot. ANAC n. 45002 del 12.06.2023, l'Autorità ha richiesto chiarimenti tesi ad ottenere informazioni utili ai sensi dell'art. 13 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018.

Successivamente, dopo aver valutato la sussistenza di elementi per l'avvio dell'attività di vigilanza, l'Autorità, con nota di cui al protocollo n. 82901 del 29.09.2023, ha indirizzato all'Azienda Ospedaliera dei Colli la comunicazione di avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento di vigilanza del 2018.

L'Azienda Ospedaliera ha, quindi, formulato le proprie controdeduzioni mediante una relazione sottoscritta dal Direttore dell'U.O.C. Provveditorato - Economato, acquisita al protocollo ANAC n. 93329 del 19.10.2023.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

Nel richiedere informazioni all'Azienda Ospedaliera dei Colli in merito al CIG 88908143D0 - relativo specificatamente ai servizi di vigilanza attiva e passiva - l'Autorità è venuta a conoscenza che con provvedimento n. 877 del 6.10.2022, l'Azienda Ospedaliera dei Colli ha annullato la procedura di gara, revocando il CIG in merito al quale erano state richieste notizie.

Dall'annullamento in autotutela della procedura di gara relativa ai servizi di vigilanza delle strutture ospedaliere sono scaturite talune perplessità in merito alle modalità di affidamento degli appalti in tale specifico ambito da parte dell'Amministrazione che hanno indotto all'effettuazione di ulteriori accertamenti/approfondimenti svolti in maniera autonoma nei sensi già indicati.



A seguito di ciò è stato possibile rilevare che l'AORN "dei Colli" è un'azienda sanitaria pubblica di alta specializzazione, costituita il 1° gennaio 2011, che comprende l'ospedale Monaldi, ad indirizzo prevalentemente pneumo-cardiovascolare; il Cotugno, ad indirizzo infettivologico ed epatologico e il CTO, ad indirizzo ortopedico-riabilitativo; in quest'ultimo presidio ospedaliero è anche presente un Pronto soccorso ad indirizzo generalista. Le tre strutture appena richiamate sono collocate in aree geografiche diverse e, pertanto, **necessitano di presidi di vigilanza armata diurna e notturna.**

La nuova Azienda Ospedaliera – nata nell'ambito del riassetto della rete ospedaliera della Regione Campania – si è trovata a gestire *"una miriade di contratti (soprattutto nei servizi essenziali: pulizia, ristorazione ospedaliera, lavanolo, CUP, sterilizzazione, facchinaggio, smaltimento rifiuti speciali, servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettromedicali, vigilanza) ognuno appartenente al precedente Ente ed organizzato con una logica differente"*.

Per quanto concerne specificatamente il servizio di vigilanza e portierato - oggetto del procedimento di vigilanza - l'Azienda Ospedaliera è **subentrata** nei rapporti contrattuali delle precedenti aziende che avevano stipulato contratti di appalto a seguito di procedure di evidenza pubblica **espletate sotto la vigenza del d.lgs. n. 163 del 2006.**

A ben guardare, infatti, l'Ospedale V. Monaldi con Deliberazione del Direttore Generale n. 539 del 21 luglio 2010 aveva aggiudicato alla SIPRO Sicurezza professionale Campania S.r.l. al costo triennale di € 2.763.778,92 il "Servizio di Vigilanza e Prevenzione armata" a seguito dell'esperimento della procedura aperta con CIG 0441963F63 ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. n. 163 del 2006; in data 10.11.2010 è stato dunque stipulato il contratto di appalto tra l'Ospedale Monaldi e l'operatore economico aggiudicatario SIPRO S.r.l. (ora Gruppo Secur S.r.l.).

Per quanto concerne l'Azienda ospedaliera "D. Cotugno", invece, il 30.12.2010 è stato aggiudicato l'appalto del servizio di vigilanza all'Istituto di vigilanza privata l'investigatore SRL (ora Union Security S.r.l.) a seguito dell'esperimento della gara di rilievo comunitario a procedura aperta per l'affidamento del servizio di vigilanza armata per tre anni, con un valore stimato dell'appalto di € 2.683.603,00; non essendo stato allegato il contratto di appalto firmato, non è stato possibile individuare con certezza la data di avvio dell'esecuzione del servizio, collocandosi presumibilmente nei primi mesi del 2011.

Infine, per quanto riguarda il CTO, con la Deliberazione del Direttore Generale n°841 del 31 agosto 2011 c'è stata la *"presa d'atto del contratto vigente presso la ASL NA1 e contestuale affidamento dell'appalto, per l'ospedale CTO, del Servizio di piantonamento fisso di vigilanza armata e servizio di videosorveglianza, alla Security Service Sud S.r.l., dall'1.01.2011 al 31.03.2015"*.

Pertanto, alla luce della scarsa documentazione inoltrata presso l'Autorità, è stato possibile evincere soltanto che l'AORN "Dei Colli" è subentrata nel contratto di fornitura del servizio di vigilanza dell'Ospedale CTO al fine di *"evitare soluzioni di continuità nella fase di avvio della nuova Azienda Unica"*.

Tali elementi sono stati confermati nell'ambito della Relazione acquisita al prot. ANAC n. 93329 del 19.10.2023 ove si legge che *"per il servizio di vigilanza e portierato l'Azienda Ospedaliera, subentrata nei rapporti contrattuali delle precedenti Aziende, ha dovuto gestire 4 contratti tutti derivanti da pregresse procedure dell'evidenza pubblica condotte ai sensi del d.lgs. 163/2006, con*



modalità organizzative diverse e con scadenze dei relativi appalti ricadenti negli anni 2014 e 2015".

Giova sottolineare sin da subito che in seguito a tale subentro, **l'Azienda Ospedaliera dei Colli non ha mai portato a compimento alcuna procedura ad evidenza pubblica**, "adattando" i contratti stipulati tra il 2010 ed il 2011 sino ad oggi, in totale distonia con la normativa volta alla promozione di una adeguata tutela della concorrenza e del mercato.

Tale circostanza è confermata da quanto asserito nella Relazione sopra richiamata laddove il Direttore dell'U.O.C. Provveditorato – Economato dell'Azienda Ospedaliera afferma che **"tutte le esigenze di sicurezza espresse dall'Azienda nel corso degli anni sono state elaborate più sulla base di esigenze/necessità sopraggiunte, vedasi apertura PS ospedale CTO ed emergenza Covid-19, che da un'effettiva programmazione/organizzazione integrata del servizio"**.

Dagli elementi informativi acquisiti, dunque, è emerso che il Servizio di Vigilanza presso i tre presidi ospedalieri è stato affidato mediante reiterate proroghe, almeno sin dal 2015, agli operatori economici Gruppo Secur srl, Union Security L'Investigatore & Lo Sparviero srl, Security Service srl e So.Ge.Si. srl.

La vigilanza armata, come noto, risulta nell'elenco di cui al D.P.C.M. 11.07.2018 tra le categorie di beni e servizi per i quali è fatto obbligo agli Enti del S.S.N. di acquisizione tramite i Soggetti Aggregatori nazionali o regionali.

A tal proposito, con determinazioni del Direttore Generale della So.Re.Sa. S.p.a. n. 177 e 178 del 07.08.2017 sono state indette le procedure di gara per i servizi di reception e portierato e per la vigilanza presso le sedi delle Aziende Sanitarie campane ma le suddette procedure sono state annullate dal Giudice Amministrativo in virtù dell'eccessivo dimensionamento dei lotti posti a base di gara.

Successivamente, con determina del Direttore Generale della So.Re.Sa. n. 85 del 14 maggio 2019 è stata nuovamente bandita la procedura di gara per il servizio di vigilanza per gli Enti del SSR, nell'ambito della quale l'Azienda dei Colli ha comunicato il proprio fabbisogno.

Orbene, in attesa dell'aggiudicazione della procedura del soggetto aggregatore, l'Azienda Ospedaliera dei Colli con la determina dirigenziale n. 53 del 18 gennaio 2018 ha **prorogato** per l'annualità 2018, il servizio relativo alla vigilanza per i tre presidi ospedalieri al fine di *"scongiurare soluzioni di continuità nell'erogazione del servizio"*, implementandolo per il presidio Cotugno con una unità di personale dalle ore 22.00 alle ore 6.00 per un importo totale aggiuntivo pari a € 106.071,68 annui).

Con la deliberazione del Commissario Straordinario n° 408 del 26.6.2019 è stato poi nuovamente **differito** il *"termine finale dei vigenti contratti nelle more della definizione del procedimento centralizzato per l'affidamento di analoghi servizi di competenza della So.Re.Sa. spa"*; per una spesa complessiva di **€ 1.708.000,00** IVA inclusa

In seguito, con la deliberazione del Direttore Generale n° 105 del 12.02.2020 è stato approvato un ulteriore differimento del termine finale dei vigenti contratti relativi ai servizi di vigilanza, sempre *"nelle more della definizione del procedimento centralizzato per l'affidamento di analoghi servizi di competenza della So.Re.Sa. spa"*; a ben osservare, dunque, per scongiurare soluzioni di continuità nell'erogazione del servizio è stata disposta la proroga fino al 31.12.2020 dei contratti



degli analoghi servizi espletati presso gli Ospedali V. Monaldi, D. Cotugno e CTO con gli Istituti di Vigilanza: Gruppo Secur srl, Union Security L'Investigatore & Lo Sparviero srl, Security Service srl e So.Ge.Si. srl. per una spesa complessiva pari ad **€ 2.510.000,00**.

Con la deliberazione del Direttore Generale n° 229 del 26.03.2020 è stata poi disposta la risoluzione contrattuale per inadempimento del Gruppo Secur S.r.l. incaricato del servizio di vigilanza presso l'ospedale Monaldi; con il medesimo provvedimento è stato disposto "***l'affidamento ad altro operatore economico ai sensi dell'art. 63, c.2, lett. c d.lgs. n. 50/2016 nelle more dell'attivazione della convenzione Soresa per servizi di vigilanza delle aziende del SSR.***"

In particolare, con nota prot. AOC n. 0029727 del 19.12.2019 è stata richiesta alla Ditta Union Security srl (ditta che effettua il servizio al vicino PO Cotugno) la disponibilità a voler avviare un processo di negoziazione ai sensi dell'art. 63, c.2, lett. c) e della circolare MEF febbraio 2016, volto ad individuare un nuovo contraente per l'erogazione del servizio di vigilanza presso il Presidio Ospedaliero CTO dell'AO dei Colli; pertanto, è stato affidato il servizio di vigilanza dell'ospedale Monaldi alla Union Security srl, dal 1° Aprile 2020 a tutto il 31.12.2020 per una spesa complessiva pari a **€ 802.500,00** oltre IVA.

Successivamente, con la deliberazione del Direttore Generale n° 105 del 11.02.2021 è stato nuovamente differito il termine di scadenza del servizio di vigilanza (**in regime potenziato**) al fine di scongiurare soluzioni di continuità nell'erogazione del servizio e garantire il rispetto dei percorsi e delle condizioni di sicurezza per pazienti ed operatori nelle more dell'affidamento Soresa S.p.a.; pertanto, il direttore generale ha nuovamente prorogato il servizio di vigilanza, prendendo atto della "***maggior spesa registrata, dovuta alla necessità di potenziamento del servizio***", dando atto che la spesa complessiva per lo stesso si sarebbe attestata a complessivi **€ 2.328.066,22** IVA inclusa.

Con la deliberazione del Direttore Generale n° 690 del 04.08.2021, considerato il prolungarsi del rinvio dell'aggiudicazione del servizio a cura della So.Re.Sa. SpA, è stata indetta la gara d'appalto per il Servizio di vigilanza attiva e passiva per le esigenze dell'A.O. dei Colli, per la durata di 12 mesi eventualmente rinnovabile per altri 12 mesi, con importo a base di gara di **€ 3.320.000,00** oltre IVA.

Successivamente, con la deliberazione del Direttore Generale n° 750 dell'1.08.2022, l'Azienda ospedaliera, prendendo atto del fatto che l'iter amministrativo per la procedura di gara d'appalto summenzionata ha subito dei rallentamenti dovuti a modifiche dell'organigramma interno alla UOC di riferimento, nonché alla necessità di focalizzare massa critica di risorse sulla gestione del covid, ha disposto che "***nelle more della prosecuzione delle attività, al fine di garantire l'erogazione della prestazione in argomento senza soluzione di continuità, è necessario procedere ad un differimento del termine di scadenza dei precedenti contratti al 31.12.22 imputando la spesa complessiva di € 2.318.000,00 iva inclusa al bilancio economico 2022***".

Infine, con determina dirigenziale n° 94 dell'8.02.2023, nelle more della definizione della procedura di gara aperta, è stato nuovamente differito il termine di scadenza dei precedenti contratti relativi ai servizi di vigilanza sino al 30.06.2023, dando atto che la spesa complessiva derivante da tale ultima proroga risultava ammontare ad **€ 1.962.063,52**.



Nel riscontro alla comunicazione di avvio del procedimento, l'Azienda ospedaliera ha comunicato di aver differito ulteriormente il termine di scadenza del contratto in essere con la Determina n. 634 del 30.6.2023; i dati inoltrati sono aggiornati al 30.09.2023 (data dell'ultima liquidazione) e, sino a quel momento, risultano liquidati € **2.547.459,28** per i primi 9 mesi dell'annualità 2023. Come è dato evincere in maniera chiara dagli elementi informativi raccolti per le singole annualità di riferimento, la spesa annuale per gli appalti di servizi di vigilanza necessari per il funzionamento dei tre distinti presidi ospedalieri si aggira tra i 2,5 ed i 3 milioni di euro annui; tali importi sono stati liquidati agli operatori economici Gruppo Secur S.r.l., Security Service Srl e Union Security Srl, in assenza di procedure di evidenza pubblica **dalle annualità 2014-2015, sino ad oggi, per un ammontare pari a circa 25 milioni di euro.**

Diritto

1. Estensioni contrattuali relative ai Servizi di Vigilanza

Come evidenziato nelle premesse fattuali, l'Azienda Ospedaliera dei Colli è subentrata nei contratti d'appalto relativamente ai servizi di vigilanza stipulati dalle tre Aziende Ospedaliere (Monaldi, Cotugno, CTO) antecedentemente all'unificazione del primo gennaio 2011.

Gli appalti in questione derivavano da diverse procedure con scadenze ricadenti tra il 2014 ed il 2015; da quel momento in poi, l'Azienda Ospedaliera dei Colli ha gestito per circa 10 anni, i servizi di vigilanza mediante proroghe contrattuali e provvedimenti ampliativi, sempre a favore dei medesimi operatori economici in violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento di cui all'art. 30 co. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Specificatamente, le società "Gruppo Secur srl", "Security Service srl", "So.Ge.Si. srl" e "Union Security srl", hanno avuto un oggettivo profitto economico - in assenza di procedure ad evidenza pubblica - tale da determinare un considerevole vantaggio competitivo nei confronti di altri operatori del settore: a ben osservare, infatti, **solo con riferimento al quinquennio 2019-2023** preso in esame dalla originaria richiesta informativa dell'Autorità - è stato accertato che l'AORN ha gestito i servizi di vigilanza delle proprie strutture mediante, di fatto, affidamenti diretti per **importi superiori ai 14 milioni di euro**. Per di più, come confermato nella relazione sottoscritta dal Direttore dell'U.O.C. Provveditorato - Economato, acquisita al protocollo ANAC n. 93329 del 19.10.2023, la situazione di apprezzabile anomalia in merito agli affidamenti dei contratti di appalto relativi ai servizi di vigilanza, risulta assai più risalente, protraendosi sin dal 2014.

In merito alle estensioni contrattuali, l'Autorità Nazionale Anticorruzione e la giurisprudenza amministrativa hanno più volte sottolineato che in materia di proroga dei contratti pubblici di appalto non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti in quanto vige il principio inderogabile, fissato dal legislatore in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve effettuare una nuova gara pubblica.

A tal proposito è opportuno ribadire che l'opzione di proroga, cosiddetta "tecnica", di cui all'art. 106 co. 11 del Codice (*ratione temporis* vigente) e identificata come "*proroga limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un*



nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante".

La proroga per poter essere attivata dalla Stazione Appaltante deve essere stata prevista a monte, all'interno degli atti della gara originaria, anche al fine di calcolare correttamente il valore dell'appalto che, ai sensi dell'art. 35 co. 4 del Codice, deve tener conto di **tutte le opzioni previste**. L'attivazione della proroga dovrebbe avere carattere **eccezionale** e non essere la regola con cui colmare dei vuoti tra la scadenza di un contratto e l'individuazione del nuovo aggiudicatario, dal momento che la procedura per la sua individuazione dovrebbe sempre essere attivata per tempo da parte dell'Amministrazione

È pacifico, inoltre, che la proroga possa essere attivata solo prima della scadenza del contratto e non successivamente risolvendosi altrimenti in un **nuovo affidamento diretto**, e che all'atto della sua attivazione risulti già indetta la nuova procedura.

L'Autorità ha infatti individuato alcune ristrettissime ipotesi nelle quali la proroga può ritenersi ammessa, in ragione del principio di continuità dell'azione amministrativa, restringendo però tale possibilità a casi limitati ed eccezionali nei quali, per ragioni **obiettivamente non dipendenti dall'amministrazione**, vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento, con le ordinarie procedure, di un nuovo contraente.

La proroga ed il rinnovo si traducono, infatti, in una fattispecie di **affidamento senza gara**, con violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'art. art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016 (Delibera Anac n. 304 del 14.2020). La reiterazione degli affidamenti nei confronti del medesimo operatore economico ha, inoltre, determinato nella fattispecie anche un frazionamento dell'appalto in assenza di oggettive ragioni giustificative ed in violazione delle prescrizioni contenute negli artt. 35 co. 6 e 36 co. 2 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Alla luce di tali precisazioni in punto di diritto, dal quadro istruttorio delineato è possibile concludere che l'AORN ha affidato i servizi di vigilanza presso le proprie strutture, mediante reiterate proroghe per almeno 10 annualità consecutive erogando mediamente 2,5 milioni di euro annui in un settore di mercato da considerarsi problematico e tra quelli maggiormente esposti al rischio di infiltrazione mafiosa.

La situazione giuridico-fattuale descritta attraverso gli elementi sovraesposti evidenzia il mancato rispetto degli artt. 30 co.1, 36 co.1, 35 co. 4 e 6 e 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016.

2. Subentro nei contratti e provvedimenti ampliativi

Occorre sottolineare che con deliberazione del Direttore Generale n° 229 del 26.03.2020 è stato affidato ai sensi dell'art. 63 comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 50 del 2016, il servizio di Vigilanza per l'ospedale V. Monaldi, alla Union Security S.r.l., dall'1.04.2020 a tutto il 31.12.2020 in **subentro** al Gruppo Secur S.r.l. a seguito dell'intervenuta risoluzione per inadempimento del contratto per il servizio di vigilanza.

L'art. 63 comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 50 del 2016 fornisce alle Stazioni appaltanti la possibilità di espletare una procedura negoziata senza previa pubblicazione, "**nella misura strettamente necessaria** quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o



per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati. Le circostanze invocate a giustificazione del ricorso alla procedura di cui al presente articolo non devono essere in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici.

Pare, dunque, opportuno sottolineare che le c.d. ragioni di estrema urgenza possono certamente riguardare il primo periodo temporale concomitante con il medesimo subentro dell'operatore economico Union Security S.r.l., in luogo del Gruppo Secur S.r.l. a seguito dell'intervenuta risoluzione per grave inadempimento.

A ben vedere, però, dopo i 9 mesi (aprile 2020 - dicembre 2020), l'Union Security S.r.l. ha continuato a beneficiare di ripetute proroghe successive all'originario affidamento in via d'urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 50 del 2016.

L'operatore economico in questione già aggiudicatario nel 2010 di una procedura di gara triennale - esperita dall'Ospedale Cotugno nel 2010 - risulta, dunque, affidatario del servizio di vigilanza sia presso l'Ospedale Cotugno, sia presso l'ospedale V. Monaldi, in regime di proroga per entrambi ed in assenza di evidenza pubblica per quel che riguarda il servizio prestato presso la struttura del "Monaldi".

Pertanto, la decisione di proseguire dal dicembre del 2020 sino ad oggi con un operatore economico individuato in maniera del tutto discrezionale, non ricorrendo a procedure ad evidenza pubblica e in assenza di qualsivoglia indagine di mercato, pone l'operato dell'Azienda in aperto contrasto con i principi cardine del Codice dei Contratti, determinandosi in tal modo, una arbitraria rendita di posizione a favore di una singola società privata.

Giova a tal proposito ricordare che il Codice dei Contratti è principalmente volto alla promozione di un'adeguata tutela della concorrenza e del mercato, mirando alla corretta allocazione delle risorse economiche e ad una crescita sostenibile, mediante semplificazione e flessibilità.

Le scelte amministrative dei vertici aziendali dell'AORN dei Colli si pongono, quindi, in contrapposizione con i richiamati principi, evidenziandosi nel caso di specie il ricorrere di scelte discrezionali relative agli affidamenti dei richiamati servizi in assenza di idonee ragioni giustificative.

A tal proposito, peraltro, può essere richiamata anche la deliberazione del Direttore Generale n° 229 del 26.03.2020 dove in aggiunta al subentro dell'Union Security S.r.l. in luogo del Gruppo Secur S.r.l., è stato altresì disposto un "**potenziamento del servizio**" in virtù di un "*preoccupante incremento di furti ed atti di vandalismo a carico dei veicoli privati dei dipendenti oltre alla segnalazione di un furto con scasso nei locali del magazzino farmaceutico*", aumentando in tal modo le opportunità di guadagno a favore di un operatore economico individuato in maniera del tutto discrezionale dall'Azienda Ospedaliera; basti pensare che, per i soli 9 mesi del 2020 sono stati liquidati all'Union Security Srl **€ 802.000,00** per prestare il servizio di vigilanza presso l'ospedale Monaldi, oltre a **€ 1.087.812,26** per il servizio che già gestiva in regime di proroga contrattuale presso il Cotugno.

Simili criticità sono emerse anche con riferimento ad altri provvedimenti ampliativi dei servizi di vigilanza, come ad esempio, tra gli altri, il potenziamento del servizio per un importo pari ad € 437.066,22 autorizzato con deliberazione del D.G. n. 105 dell'11.02.2021 o l'implementazione con determina dirigenziale n. 220 del 20.03.2018, del servizio di vigilanza per il presidio Cotugno; in quest'ultimo caso, è stato utilizzato l'art. 63 co. 3 let. b) per affidare alla Union Security S.r.l. anche la "*fornitura e posa in opera di un impianto di videosorveglianza da installare presso le aree di*



cantiere dell'Ospedale Cotugno ed implementazione del servizio di vigilanza armata e non armata per il controllo delle medesime aree". Nell'analizzare la documentazione amministrativa relativa a tale determina è possibile evincere che per l'installazione di un ordinario impianto di videosorveglianza si è ritenuto di continuare ad offrire opportunità di guadagno alla medesima impresa affidataria, senza richiedere un diverso preventivo-offerta ad altro O.E. per poter effettuare un opportuno confronto comparativo.

Astraendo dalla circostanza che l'art. 63 co. 3 let. b) del d.lgs. n. 50/2016 si riferisce specificatamente ad appalti di forniture ed a "consegne complementari" mentre nel caso di specie risulta affidata una nuova specifica fornitura ad una società affidataria di un appalto di soli servizi di vigilanza, non può comunque sottacersi che tale modus operandi non rispetti le regole procedurali della contrattualistica pubblica, risultando completamente trascurata l'evidenza pubblica, quale categoria procedimentale che consente di addivenire alla stipula di un contratto, selezionando il miglior contraente per un determinato affidamento previa adeguata pubblicità e informativa agli O.E. operanti nel campo e potenzialmente interessati alla formulazione di un'offerta.

3. Criticità relative ai controlli in fase esecutiva

L'attività d'ufficio dell'Autorità avviata nei confronti dell'Azienda Ospedaliera "dei Colli" era originariamente volta ad analizzare le modalità di controllo degli appalti dei servizi di vigilanza nella fase propriamente esecutiva.

Come noto, infatti, con la nota di cui al prot. ANAC n. 89873 del 04.11.2022 l'Autorità aveva avviato un'indagine campionaria finalizzata ad acquisire elementi utili alla verifica dei controlli effettuati dall'AORN nella fase di esecuzione dei contratti di vigilanza dei presidi ospedalieri; tuttavia, nel riscontro acquisito al prot. ANAC n. 50446 del 27.06.2023 - il Direttore dell'U.O.C. Provveditorato Economato si era limitato ad affermare che *"in merito ai controlli sulle prestazioni contrattuali, forniti da parte dei competenti DEC e RUP nell'ambito degli stessi servizi di vigilanza affidati, questi sono stati regolarmente assicurati nel corso di tutto il quinquennio di riferimento. Nello specifico quale RUP di tale contratto è stato individuato il Direttore dell'UOC Provveditorato-Economato, mentre i DEC del servizio sono rispettivamente le tre Direzioni Mediche di Presidio Monaldi-Cotugno-CTO. I citati DEC, in qualità di soggetti incaricati dal RUP, hanno proceduto ai sensi dell'art. 102 comma 1 del d.lgs. n. 50 del 2016, con le dovute verifiche di conformità, per certificare che l'oggetto del contratto in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle previsioni e delle pattuizioni contrattuali"*.

Tali affermazioni non sono state, tuttavia, in alcun modo supportate da documentazione idonea ad attestare natura e caratteristiche dei controlli effettivamente svolti in fase esecutiva da parte della S.A.

Pertanto, con la comunicazione di avvio del procedimento di cui al prot. ANAC n. 82901 del 29.09.2023 è stata chiesta una puntuale relazione contro – deduttiva anche con riferimento ai controlli in fase esecutiva relativamente ai contratti d'appalto dei servizi di vigilanza.



A tal riguardo è stato specificatamente richiesto di informare l'Autorità *"con adeguata documentazione probatoria a supporto - in merito a tutte le eventuali ed ulteriori iniziative intraprese per assicurare i controlli sulla prestazione contrattuale fornita dall'appaltatore da parte dei competenti DEC e RUP."* Inoltre, era stato espressamente richiesto l'invio del *"Verbale di avvio dell'esecuzione oltre all'ulteriore documentazione relativa alle verifiche di conformità effettuate dai soggetti preposti nel corso dell'esecuzione dell'appalto"*.

Occorre sin da subito evidenziare che con la nota di riscontro acquisita al prot. ANAC n. 93329 del 19.10.2023, **l'Azienda Ospedaliera non ha trasmesso alcun documento idoneo ad attestare qualsivoglia controllo esplicito dai propri competenti funzionari con riguardo alla fase esecutiva dell'appalto.**

Sul punto è appena il caso di rammentare che, l'attività di controllo è lo strumento a disposizione dell'Amministrazione per verificare i livelli qualitativi del servizio e per accertare la regolarità e la puntualità nell'esecuzione di tutte le prestazioni previste in contratto a mezzo di iniziative che prevedano sopralluoghi, accertamenti e verifiche da porre in essere nel rispetto delle buone prassi e delle disposizioni normative con il coinvolgimento dei competenti soggetti dell'appaltatore.

Con la nota di riscontro all'avvio del procedimento del 19.10.2023, l'Azienda ospedaliera si è limitata, invero, ad informare l'Autorità che presso di sé operano quotidianamente **79 guardie giurate** tra titolari e sostituti e che l'obiettivo principale dei controlli espletati è quello di verificare la conformità dei servizi erogati ai requisiti di efficienza e qualità richiesti.

Le Direzioni Mediche di Presidio, a cui è affidata la direzione dell'esecuzione del contratto, *"impartiscono all'esecutore tutte le disposizioni e le istruzioni operative necessarie tramite gli ordini di servizio, che riportano sempre le ragioni tecniche e le finalità perseguite, in coerenza con la pianificazione delle attività, dei flussi di utenza e dei percorsi presenti nei diversi ospedali ed a seconda delle esigenze, al fine di ottimizzare le risorse in servizio."*

L'articolazione è tale, pertanto, che la mancata erogazione del servizio – così come eventuali carenze o inefficienze dello stesso – vengono automaticamente registrate dalle DMPO in qualità di DEC che provvedono ad effettuare le segnalazioni al RUP. Le stesse DMPO attestano un prospetto riepilogativo mensile la corretta esecuzione delle prestazioni per ciascun Presidio ai fini della liquidazione e del pagamento delle prestazioni rese.

Sulla bontà dei controlli messi in atto si richiamano le due risoluzioni contrattuali poste in essere, proprio a seguito delle verifiche sul mantenimento dei requisiti di carattere generale in capo agli operatori economici esecutori del servizio".

Quanto dichiarato testualmente dall'Azienda Ospedaliera "dei Colli" pare confermare, anche relativamente alla fase dei controlli in corso di esecuzione degli appalti, il venire in evidenza di significative carenze e/o omissioni a carico della stazione appaltante, tenuto anche conto del fatto che, nel relazionare in merito alle modalità di esecuzione degli stessi controlli, non vi è mai alcun riferimento né diretto né indiretto al D.M. n. 49 del 7 marzo 2018 ed alle buone prassi di riferimento. A tal proposito occorre rammentare che era stato espressamente richiesto alla stazione appaltante di individuare quali fossero le prescrizioni previste nella *lex specialis* relativamente ai controlli da effettuare in fase esecutiva dai competenti DEC e dai competenti RR.UU.PP. delle diverse procedure; tuttavia, nella nota di riscontro all'avvio del procedimento acquisita prot. ANAC n. 93329



del 19.10.2023, l'Azienda non è stata in grado di indicare neanche una singola previsione contenuta in uno dei tre Capitolati speciali d'appalto idonea a regolamentare i controlli da svolgere in fase di esecuzione del contratto.

Non è stato, inoltre, inviato alcun verbale di avvio dell'esecuzione, né è stato trasmesso alcun prospetto relativo alle modalità con cui vengono effettuati i pagamenti, **non fornendo alcuna evidenza documentale relativamente ai controlli espletati dall'Azienda ospedaliera nel corso di circa 15 anni di affidamento del Servizio di vigilanza ai medesimi operatori economici.**

L'**attività di controllo**, come già detto, è lo strumento a disposizione dell'Amministrazione per accertare la regolarità e la puntualità nell'esecuzione delle prestazioni previste contrattualmente. La modalità e i tempi relativi a tali attività di controllo dovrebbero essere definiti dalla S.A. e, dunque, nel caso di specie, dovrebbero essere state prestabilite/i a monte nell'ambito dei tre diversi Capitolati speciali d'appalto volti a regolamentare l'espletamento dei servizi nei tre distinti presidi ospedalieri.

Anche relativamente a tale aspetto, la direzione amministrativa dell'AO "dei Colli" con riferimento ai tre distinti appalti dei servizi di vigilanza ha inoltrato all'Autorità documentazione frammentaria (in due casi non sono stati allegati i contratti ed i capitolati speciali d'appalto) e risalente nel tempo; a ben, osservare, infatti, la documentazione di gara ed i contratti stipulati sono collocabili temporalmente tra il 2010 ed il 2011, risultando del tutto inadeguate a fungere da parametri di riferimento per l'espletamento dei controlli in fase esecutiva in ossequio a quanto previsto dalla norma di riferimento.

Quanto sopra premesso e considerato, alla luce degli atti acquisiti, è da ritenersi che né i DEC né i RR.UU.PP. degli appalti in esame abbiano mai adeguatamente espletato tutte le funzioni loro attribuite dagli artt. 101 e 102 del d.lgs. n. 50 del 2016 e dal D.M. n. 49 del 7 marzo 2018; a ben vedere, infatti, il sistema dei controlli descritto non è risultato supportato né da adeguata regolamentazione dei controlli medesimi né da documentazione amministrativa volta a dimostrare l'effettivo espletamento degli stessi.

A tal riguardo occorre ribadire che l'art. 18 co. 2 del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, n. 49 deve fungere da guida per le attività di controllo e verifica effettuabili a cura dei DEC relativamente alla **qualità del servizio** " *intesa come aderenza o conformità a tutti gli standard qualitativi richiesti nel contratto o nel capitolato*" ed all'**adeguatezza della reportistica** sulle prestazioni e le attività svolte.

Siffatto controllo deve essere condotto " *nel corso dell'intera durata del rapporto e deve essere realizzato con criteri di misurabilità della qualità, sulla base di parametri oggettivi, non limitati al generico richiamo delle regole dell'arte. Gli esiti del controllo debbono risultare da **apposito processo verbale***".

In definitiva, nel valutare complessivamente la documentazione inoltrata dall'Azienda Ospedaliera dei Colli - relativamente all'espletamento dei controlli sulla fase esecutiva degli appalti dei servizi di vigilanza degli edifici - si può affermare che nel periodo intercorrente tra il 2010 ed il 2024, la stazione appaltante non ha fornito alcuna evidenza documentale in merito ai controlli svolti in linea con quanto previsto dalla normativa primaria e regolamentare di riferimento.



4. Criticità organizzative e programmatiche

Il quadro complessivo che emerge dall'esame della documentazione acquisita dall'Autorità consente di rilevare che l'Azienda Ospedaliera "dei Colli" ha agito in plurime occasioni secondo il c.d. modello di amministrazione dell'emergenza, evidenziandosi il ricorrere di apprezzabili difficoltà programmatiche derivanti in larga misura da deficienze/carenze della struttura organizzativa.

Tali affermazioni sono corroborate da quanto asserito nella relazione acquisita al protocollo ANAC n. 93329 del 19.10.2023 ove il Direttore dell'U.O.C. Provveditorato – Economato evidenzia che i *"Direttori pro tempore che si sono succeduti alla guida dell'Ufficio Provveditorato hanno dato conto dell'insufficienza degli organici (in numero e profili tecnico specialistici) della numerosità dei compiti e degli adempimenti, della difficoltà a trovare supporto per la redazione dei capitolati speciali d'appalto."*

Nella relazione appena richiamata, dunque, si dà atto delle difficoltà scaturite dall'accorpamento di Ospedali con "mission" diverse e che, di fatto, lo stesso accorpamento avrebbe reso *"ulteriormente difficoltoso fornire risposte amministrative in tempi rapidi a fabbisogni sempre crescenti, derivanti da un'organizzazione sempre più complessa"*.

In buona sostanza, dunque, viene sottolineato che l'Azienda Ospedaliera nata il primo gennaio 2011 dall'accorpamento dell'azienda ospedaliera Monaldi, dell'azienda ospedaliera Cotugno e dell'ospedale C.T.O., **non ha ancora ad oggi adeguati strumenti in termini di risorse umane e materiali** per poter fronteggiare compiti e adempimenti diventati, via via, nel tempo, sempre più gravosi.

A tali carenze strutturali si accompagnano i ritardi correlati alle procedure di gara espletate dalla Centrale di Committenza della Regione Campania SORESA s.p.a. che – secondo quanto asserito dall'Azienda Ospedaliera nel suo riscontro – non ha reso disponibile una convenzione avente ad oggetto il servizio di vigilanza armata; a tal riguardo occorre richiamare quanto sostenuto dalla stessa Azienda dei Colli che ha informato l'Autorità in merito alla circostanza che *"dal 2017 ad oggi si sono succedute diverse procedure centralizzate ad oggetto l'affidamento del servizio di vigilanza; due di queste sono state revocate e la terza è in corso"*.

Orbene, il Provveditorato dell'AO dei Colli, partendo dal presupposto che, per le principali gare di servizi, le aziende sanitarie dovessero solo aderire a specifiche convenzioni, sostiene di essersi trovato *"a dover redigere complessi documenti di gara (anche semplicemente per gare ponte) e a dover espletare procedure molto articolate che richiedevano competenze specialistiche di tipo giuridico, tecnico ed organizzativo."* A tal proposito, si afferma che solo a partire da dicembre 2019 sono *"stati reclutati due coadiutori B e, successivamente, tre funzionari amministrativi, ma i reclutamenti sono stati appena sufficienti per compensare pensionamenti e riduzioni di organico dovute ad altre cause"*

Pertanto, alla luce di tali premesse, l'Azienda ospedaliera chiarisce la *"misura della difficoltà estrema di poter garantire l'effettuazione di attività ulteriori rispetto a quelle ordinarie e l'impossibilità di vicariare la centrale di committenza qualora questa non metta a disposizione"*



delle Aziende, come previsto dalla norma, strumenti idonei a cui aderire per tutte le tipologie merceologiche di cui al dpcm.”

Conclusivamente, alla luce degli elementi in atti, è da ritenersi, quindi, che le significative criticità programmatiche rilevate in sede istruttoria siano ascrivibili essenzialmente sia all'inadeguatezza strutturale ed organizzativa dell'area del Provveditorato – Economato dell'Azienda Ospedaliera, che alle inefficienze di sistema emerse con riguardo all'operato della Centrale di committenza della Regione Campania (SORESA).

Al riguardo è appena il caso di rammentare che l'art. 37 del d.lgs. n. 36 del 2023 impone alle stazioni appaltanti di adottare un programma triennale di acquisti di beni e servizi da approvare nel rispetto dei documenti programmatici ed in coerenza con il bilancio, confermando la centralità della fase di programmazione anche nel nuovo Codice dei Contratti, coerentemente con quanto previsto dall'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016.

La programmazione – come è noto - è infatti espressione dei più generali principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, in quanto rappresenta un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, per la valutazione delle strategie di approvvigionamento e per l'ottimizzazione delle risorse, nel pieno controllo di tutte le fasi gestionali di un appalto.

Tutto quanto sopra considerato imporrebbe, quindi, una riflessione propedeutica ad una migliore allocazione delle risorse pubbliche negli ambiti considerati; ciò in quanto, in assenza di un'adeguata programmazione degli acquisti e di adeguate iniziative di verifica e controllo da parte dell'Amministrazione relativamente alla fase di esecuzione degli appalti, viene in rilievo il concreto rischio di depauperare risorse economiche che potrebbero essere meglio investite per la cura dei pazienti o per implementare adeguatamente le risorse umane e materiali dei tre presidi ospedalieri cui si è trattato, fondamentali per soddisfare la domanda di servizi sanitari nel territorio campano.

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

DELIBERA

- che l'attività di vigilanza d'ufficio effettuata ha consentito di accertare che l'Azienda Ospedaliera “dei Colli” ha utilizzato in maniera impropria l'istituto della proroga tecnica, estendendo la durata contrattuale di diversi contratti d'appalto relativi ai servizi di vigilanza per quasi un decennio, non facendo ricorso a procedure ad evidenza pubblica per la scelta del contraente e violando reiteratamente i principi di cui agli artt. 30 co. 1, 36 co.1 e 35 co. 4 e 6 e 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016;
- che i controlli/verifiche in corso di esecuzione dell'appalto aventi ad oggetto il servizio di vigilanza presso i tre presidi ospedalieri non risultano adeguatamente effettuati e/o documentati ai fini dell'accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dal d.lgs. n. 50 del 2016 e dal D.M. n. 49 del 7 marzo 2018;



- che i RR.UU.PP. e i Direttori dell'esecuzione non hanno adeguatamente svolto le funzioni di coordinamento, direzione e di controllo di cui agli artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dell'art. 18 co. 2 del D.M. n. 49 del 7 marzo 2018, n. 49.
- che l'Azienda Ospedaliera "dei Colli" non ha operato nell'adeguato rispetto di quanto previsto all'art. 63 co. 2, lettera c) del d.lgs. n. 50 del 2016 e nell'art. 63 co. 3 let. b) del d.lgs. n. 50 del 2016;
- che l'Azienda Ospedaliera ha agito in assenza di adeguata programmazione degli acquisti in violazione delle prescrizioni contenute nell'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016.
- di dar mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera alla Azienda Ospedaliera "dei Colli" ed alla SORESA, per le differenti valutazioni di competenza in merito alle criticità evidenziate nei sensi indicati e per l'assunzione dei possibili conseguenti correttivi, con richiesta di riscontro all'Autorità nel termine di 30 giorni, nonché per opportuna conoscenza alla Regione Campania in ragione delle competenze detenute in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 3 giugno 2024

Il Segretario

Valentina Angelucci

Firmato digitalmente