



Autorità Nazionale Anticorruzione

Autorità Nazionale Anticorruzione

Prot. Uscita del 28/12/2017

Numero: 0139925

Ufficio: SG - UVSF Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Alla Società FLORIDA 2000 a r.l.
Amministratore Unico, Sig.a Anna CONTE
Via Nazionale delle Puglie, 113
80038 Pomigliano D'Arco (NA)
PEC: Florida2000@arubapec.it

Fascicolo n. 5932/2015 (da citare nelle comunicazioni)

Oggetto: Procedura aperta per l'affidamento del Servizio di pulizia delle aree esterne nonché delle aree a basso, medio, alto ed altissimo rischio dell'A.O.R.N. A Cardarelli - CIG: 5440855F91.

Trasmissione delibera consiliare.

Relativamente all'istruttoria in oggetto, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, a conclusione del procedimento di vigilanza, si è espresso con delibera n. 1302 del 20 dicembre 2017, che si allega alla presente in copia conforme all'originale, disponendone l'invio alla Società FLORIDA 2000 a r.l. .

Il dirigente
Ing. Maurizio Coccone



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 1302 del 20 dicembre 2017

Fascicolo n. 5932/2015

Oggetto: Procedura aperta per l'affidamento del Servizio di pulizia delle aree esterne nonché delle aree a basso, medio, alto ed altissimo rischio dell'A.O.R.N. A. Cardarelli - CIG: 5440855F91.
S.A.: Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale "A. CARDARELLI";
Esponente: FLORIDA 2000 s.r.l

Il Consiglio

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, 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 previgente decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

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

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture.

I. PREMESSA

A seguito dell'esposto della Società Florida 2000, precedente gestore del servizio di pulizia e seconda classificata nella procedura di gara indetta dalla Azienda Ospedaliera "A. Cardarelli" per l'affidamento quinquennale con il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa del servizio di pulizia come sopra specificato, composto da un lotto unico per un importo a base d'asta pari a Euro 73.884.537,00, con nota n. 168226 dell'11 dicembre 2015 è stata avviata un'istruttoria relativa a tale affidamento, estesa alla fase di esecuzione del contratto concluso dall'Azienda Ospedaliera con la società Romeo Gestioni, risultata aggiudicataria avendo offerto un importo complessivo pari a € 53.449.947,81 (risultante dall'applicazione del ribasso del 27,80%).

Esposto della Società Florida 2000

1. Nel proprio esposto, la società Florida 2000 ha segnalato - innanzitutto - che la Romeo Gestioni si classificava al primo posto in graduatoria avendo offerto un importo complessivo di € 53.449.947,81 per l'espletamento del servizio con l'impiego di 330 unità, da assumere dal precedente gestore, per un monte ore annuo pari a 413.076 ore (rispetto al monte ore del precedente gestore, pari a ben 687.180 ore), con previsione di una copertura giornaliera di 196 unità fisse (operatori/giorno); la stessa ha inoltre evidenziato che l'offerta della Romeo comportava l'impiego delle unità da assumere secondo un monte ore settimanale (all'incirca 30 ore settimanali) inferiore rispetto a quello praticato in precedenza, in conformità alla normativa e ai CCNL vigenti.

1.1. A seguito dell'accesso agli atti, la società segnalante, esaminato il contratto concluso dalla Romeo Gestioni con l'Azienda Ospedaliera, ha scoperto che l'importo pattuito per l'espletamento dei servizi ammonta a complessivi € 53.866.974,60, pertanto di oltre 400.000,00 Euro in più rispetto all'importo offerto in sede di gara e che l'aggiudicataria aveva modificato in sede esecutiva l'offerta, riportando il monte ore di ciascun lavoratore alle 40 ore/settimana, con prevedibile conseguente aumento anche della presenza giornaliera di personale.

1.2. Alla luce di tali circostanze emergeva palesemente, ad avviso di Florida 2000, che la Romeo Gestioni si è potuta aggiudicare il servizio presentando condizioni vantaggiose in gara (con particolare riferimento al prezzo, ribassato di circa 20 milioni di Euro) con la consapevolezza della futura applicazione - in sede esecutiva - di condizioni diverse per la Stazione appaltante. Ad avviso della società segnalante ciò sarebbe indirettamente confermato dallo stratagemma utilizzato dalla Romeo Gestioni nella presentazione dell'offerta, consistente nella quantificazione dell'offerta economica parametrandola sul monte ore effettivo, senza considerare l'incidenza delle c.d. ore non lavorate (permessi, riposi, sostituzioni, ferie, malattie, etc.), e quindi senza calcolare in alcun modo il costo orario c.d. contrattuale.

1.3. Conclusivamente, a detta di Florida 2000, l'affidamento del servizio a prezzi e modalità diverse da quelle previste in gara e in sede di offerta configura una fattispecie di rinegoziazione delle offerte non consentita dall'ordinamento nazionale e comunitario.

Nota di avvio istruttoria dell'Autorità

2. Con la nota di apertura dell'istruttoria l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture ha chiesto all'Azienda Ospedaliera "A. Cardarelli" (di seguito Azienda Ospedaliera o anche il Cardarelli) di chiarire i criteri utilizzati per stabilire il costo del servizio, la discrepanza tra l'importo offerto dall'aggiudicataria in sede di gara e quello risultante dal contratto successivamente stipulato, le voci di costo del personale come formulate dalla Romeo Gestioni in sede di offerta e quelle effettivamente applicate, nonché di relazionare sull'attività svolta dal DEC (Direttore dell'esecuzione del contratto) in merito al controllo tecnico delle prestazioni oggetto del contratto, alle risultanze contabili connesse al pagamento delle prestazioni, ad eventuali modifiche del contratto, specificando lo stato di esecuzione dell'appalto, la sua percentuale di esecuzione e il termine di esecuzione.

Nota di riscontro dell'Azienda Ospedaliera "Cardarelli" del 15.1.2016

3. Con la nota di riscontro pervenuta il 15.1.2016 (ns. prot. n. 6448) l'Azienda Ospedaliera ha preliminarmente specificato che il contratto in questione è stato stipulato a misura. Pertanto, il corrispettivo complessivo era stato calcolato moltiplicando il prezzo unitario, fissato per ogni tipologia di prestazione, per le rispettive quantità.

Più in dettaglio, i prezzi unitari erano stati fissati in conformità ai prezzi di riferimento elaborati dalla AVCP per gli appalti di pulizia, con riferimento alle diverse tipologie di rischio. Su tali prezzi unitari è stato successivamente applicato e decurtato il ribasso offerto dall'aggiudicatario; moltiplicandoli per le quantità presunte è stato determinato l'importo del contratto.

L'Azienda Ospedaliera ha inoltre precisato che il costo mensile dell'appalto e, dunque, il corrispettivo dovuto all'appaltatore è di fatto determinato – ai sensi del punto 1.4, ultimo cpv., del Disciplinare di gara – *“sulla base delle superfici effettivamente fruibili”*, vale a dire sulle aree dove è effettivamente espletato il servizio di pulizia, all'esito dei controlli operati dal DEC in conformità al Capitolato prestazionale.

3.1. Quanto alla diversità di importo intercorrente tra il prezzo offerto in sede di gara e quello risultante dal contratto stipulato, il Cardarelli ha chiarito che il ribasso unico del 27,80% offerto dalla Romeo era stato applicato unicamente ai prezzi unitari posti a base di gara e che, conseguentemente, il diverso importo inserito nel contratto è dovuto all'utilizzo dei criteri di calcolo adottati per la sua determinazione, come indicati all'art. 6 del Contratto d'appalto.

3.2. Relativamente alla richiesta dell'Ufficio di specificare le voci di costo del personale come formulate dall'aggiudicatario nell'offerta e quelle effettivamente applicate, l'Azienda Ospedaliera ha preliminarmente evidenziato che i rilievi prospettati da Florida 2000 in ordine al costo del lavoro indicato in sede di offerta dalla Romeo Gestioni risultano improponibili in quanto riguardanti provvedimenti divenuti ormai inoppugnabili.

A sostegno di ciò il Cardarelli ha riportato la sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 2 luglio 2015, n. 3285, che aveva ritenuto prive di fondamento le censure prospettate da Florida 2000 – coincidenti sostanzialmente con i rilievi mossi dalla società nell'esposto – riguardanti il costo del personale, esaminato in sede di procedimento di verifica della congruità dell'offerta economica proposta dall'aggiudicataria.

L'Azienda Ospedaliera ha comunque dichiarato che le voci di costo del personale formulate dalla Romeo Gestioni in sede di offerta corrispondono a quelle materialmente applicate.

3.3. L'Ufficio di Direzione ed Esecuzione del Contratto ha ulteriormente specificato che ha svolto e continua a svolgere le precipue attività fissate nel Capitolato d'Appalto, ivi comprese quelle propedeutiche all'emissione del nulla osta alla liquidazione delle prestazioni mensilmente rese dall'appaltatore, a seguito della verifica delle superfici effettivamente oggetto del servizio di pulizia.

Attività di monitoraggio

4. Poiché l'esposto presentato dalla società Florida proponeva, sostanzialmente, le stesse censure sulle quali si era espresso il Consiglio di Stato, l'Autorità ha ritenuto opportuno indirizzare la propria attività di vigilanza sulla fase di esecuzione del contratto, riservandosi di intervenire in presenza di eventuali nuove denunce.

II. SVILUPPI SUCCESSIVI

Esposto anonimo

5. In data 22.11.2016 è pervenuto all'Autorità un esposto anonimo in cui l'autore – che si qualifica come funzionario del Cardarelli – denuncia una presunta maggiorazione dei costi nell'esecuzione del contratto, oggetto della nostra istruttoria, rispetto a quanto originariamente pattuito.



Incrementi dell'importo dell'appalto e relative motivazioni

17. Relativamente a tale aspetto, l'Azienda ospedaliera, nella seconda nota del riscontro, ammette un incremento delle attività, tutte peraltro riconducibili a ripetuti interventi straordinari di pulizia, i cui maggiori costi rientrerebbero comunque - a detta della stessa - nel budget pari ad € 300.000,00 da utilizzarsi nell'arco di ciascun anno di servizio, come da art. 6 del Contratto. Nei primi 35 mesi decorsi dall'avvio del servizio, infatti, la spesa effettiva sostenuta per gli interventi straordinari di pulizia a richiesta ammonterebbe ad € 358.861,41.

17.1. Tuttavia, le argomentazioni utilizzate dai dirigenti del Cardarelli a tale proposito non trovano riscontro nella documentazione da loro stessi fornita, posto che - apparentemente - l'aggiudicatario percepisce mensilmente circa € 200.000,00 in più rispetto a quanto offerto e contrattualizzato per il servizio appaltato.

A titolo esemplificativo vedasi Rendicontazione Trimestrale 1.7.2016 - 30.9.2016, in atti; nell'ultima riga della griglia compare infatti la voce "Prestazioni integrative" per la quale, per il suddetto trimestre, l'Azienda Ospedaliera ha versato alla Romeo Gestioni € 233.630,61 (Luglio 2016), € 209.765,02 (Agosto 2016) ed € 226.094,14 (Settembre 2016).

Un maggiore importo corrisposto all'appaltatore, in misura pressoché costante nel tempo, rispetto a quanto previsto contrattualmente in relazione all'estensione delle superfici e alla tipologia di attività di pulizia a base di gara, emerge anche dal "Quadro riepilogativo importi maturati", in atti. Da tale Quadro risulta infatti che, dall'avvio del servizio in data 1.11.2014 fino al 31.8.2016, l'appaltatore ha maturato e riscosso canoni mensili superiori al milione di euro, mentre dalle quantità a base di gara avrebbe dovuto percepire un importo pari a € 872.782,46; a tali importi mensili devono peraltro aggiungersi quelli derivanti dagli interventi di pulizia straordinaria.

17.2. Appare evidente, pertanto, che non si tratta di prestazioni straordinarie, ma ordinarie, e che le stesse non possono neppure essere giustificate con la natura dell'appalto a misura, posto che l'Azienda Ospedaliera non ha fatto cenno né tanto meno documentato estensioni in tal senso.

IV. VALUTAZIONI

18. Le affermazioni dell'Azienda Ospedaliera, la quale afferma che "nel corso del servizio non sono emerse problematiche degne di nota" stridono con quanto affermato dai dirigenti del Cardarelli nell'audizione del 24.11.2015 innanzi alla I^a Commissione consiliare speciale della Regione Campania e ancor di più con l'azione di risoluzione contrattuale avviata dalla Romeo.

18.1. Quanto agli "incrementi dell'importo dell'appalto", i dirigenti del Cardarelli sostengono che "i ripetuti interventi di pulizia, classificabili come straordinari" hanno determinato un incremento delle attività e, dunque, dei costi, ma che tali variazioni sarebbero comunque in linea "con le disposizioni del capitolato e gli importi contrattuali".

Al di là dell'antinomia concettuale, posto che la straordinarietà mal si concilia con la ripetitività, i dirigenti del Cardarelli non hanno risposto in modo soddisfacente alle richieste di chiarimenti avanzate dall'ufficio istruttore e hanno taciuto sulla "contabilizzazione in surplus", introdotta "a tombale tacitazione di ogni avere sia per il servizio reso sia per le contestazioni pervenute".

⁷ Cfr. Determina dirigenziale n. 253 del 17 febbraio 2016 dove si legge, tra i Considerato, "che in data 03.03.2015 si è provveduto alla "verifica in contraddittorio ipotesi organizzativa" nel corso della quale si è stabilito che "a tombale tacitazione di ogni avere sia per il servizio reso sia per le contestazioni pervenute, stabiliscono che la contabilizzazione in surplus sarà applicata a partire dal mese di marzo".

18.2. Preme inoltre evidenziare che le illegittimità accertate in fase di esecuzione, oltre a incidere sul contratto, svelano le gravi anomalie che permeano la stessa fase di aggiudicazione.

In base a quanto sopra considerato, il Consiglio

DELIBERA

di formulare, in particolare, i seguenti rilievi:

- l'utilizzo improprio della metodologia di determinazione del corrispettivo dell'appalto a misura anziché a corpo, in quanto l'oggetto dell'appalto riguarda servizi di pulizia e igiene ambientale, ad esecuzione continuata, su aree previamente individuabili da apposite planimetrie, posto che l'appalto a misura per sua natura non garantisce la certezza della spesa;
- la modifica in sede esecutiva del costo del personale rispetto all'offerta prodotta in gara, in quanto l'aggiudicataria ha riportato il profilo orario da 30 a 40 ore settimanali;
- la discrasia tra l'importo offerto dall'aggiudicatario in sede di gara e quello risultante dal contratto;
- le insufficienti motivazioni relative agli incrementi in fase esecutiva dell'importo dell'appalto;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera all'Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale "A. CARDARELLI" di Napoli e alla Società segnalante Florida 2000;
- dà mandato di inviare la presente delibera alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli ed alla Procura della Corte dei Conti della Campania, per gli eventuali profili di competenza.

Il Presidente

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 28 DICEMBRE 2017

Il Segretario

Maria Esposito

Maria Esposito

Autonità Nazionale Anticorruzione
IL CONSIGLIO
Si dichiara che la presente copia, composta di
n. 1 Fogli è conforme all'originale
Roma li 28 DICEMBRE 2017
IL SEGRETARIO
M. Esposito

