



DELIBERA n. 330

del 21 aprile 2021

Fasc. Anac n. 2259/2020

Oggetto: Esecuzione del servizio di portierato e vigilanza presso le residenze universitarie e gli uffici amministrativi. Stazione appaltante: Ente per il Diritto allo Studio Universitario di Catania (ERSU).

Riferimenti normativi

d.lgs. 8 aprile 2016 n. 50, art. 101

Parole chiave

Esecuzione dei contratti di servizi

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;

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Premesse

Con nota acquisita al prot. Anac n. 25027 del 31.3.2020 è pervenuto un esposto con il quale sono stati segnalati alcuni profili di anomalia relativi al servizio di portierato e vigilanza presso le residenze universitarie e gli uffici amministrativi, affidato dall'Ente per il Diritto allo Studio Universitario (ERSU) di Catania alla società Multi Professional Service S.r.l. con sede in Caltanissetta. Venivano esposte, principalmente, problematiche relative al cd. cambio appalto, asseritamente verificatesi in occasione del subentro nell'esecuzione del servizio della società Multi Professional Service S.r.l., oltre a problematiche relative all'assunzione del personale. Per quanto riguarda i profili di competenza dell'Autorità, il segnalante ha rappresentato che la Multi Professional Service S.r.l. starebbe svolgendo il servizio in regime di subappalto non autorizzato presso tre residenze, in particolare Toscano Scuderi e Verona di Catania e Giudecca di Siracusa.

L'Ufficio istruttore ha verificato in proposito come il Capitolato speciale relativo al servizio di cui si tratta pongesse un divieto assoluto di subappalto (art. 23) attribuendo altresì alla stazione appaltante la facoltà di risoluzione del contratto in caso di violazione (art. 22).

Sulla base di quanto disposto dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 29 luglio 2020, con nota prot. n. 60284 del 6.8.2020 l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento di vigilanza, avente ad oggetto l'attività di controllo, da parte della stazione appaltante, sulla regolare esecuzione del servizio biennale di portierato e vigilanza presso le residenze universitarie e gli uffici amministrativi dell'ERSU, affidato alla società Multi Professional Service S.r.l. con Decreto n. 331 del 23 aprile 2019.

L'ERSU di Catania ha formulato le proprie controdeduzioni e prodotto alcuni documenti richiesti con relazione del 28 agosto 2020, acquisita al prot. Anac n. 63762 del 28.8.2020.

L'Ufficio istruttore ha quindi inviato una nota di integrazione istruttoria (prot. n. 85290 del 12.11.2020) a cui l'ERSU ha riscontrato con nota del 25.11.2020, acquisita al prot. Anac n. 17731 del 2.3.2021.

Dall'attività istruttoria effettuata, in base degli elementi che è stato possibile acquisire tramite la corrispondenza con la stazione appaltante è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

Con decreto dirigenziale n. 891 del 15 novembre 2016 l'ERSU di Catania ha aggiudicato definitivamente alla società Multi Professional Service S.r.l. con sede a Caltanissetta la gara a procedura aperta indetta nel 2014 avente ad oggetto il servizio biennale di portierato e vigilanza presso le residenze universitarie e gli uffici amministrativi dello stesso ente con un importo a base di gara di € 2.506.562,16 oltre IVA (CIG 6082482EEB).

In data 2 dicembre 2016 la società seconda classificata, GSA Gruppo Servizi Associati, ha impugnato il provvedimento di aggiudicazione definitiva dinnanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione di Catania.



Il Tar ha accolto richiesta cautelare della G.S.A., sospendendo cautelativamente gli effetti del decreto di aggiudicazione, fissando la trattazione del merito del ricorso per il giorno 5 luglio 2017. Dopo alcuni rinvii, in data 19 novembre 2018 la società ricorrente ha rappresentato di non aver più interesse al ricorso ed il Tar Catania, Sezione Terza, ha dichiarato improcedibile il ricorso con sentenza n. 2322 del 5 dicembre 2018.

A seguito della verifica della documentazione prodotta dalla Multi Professional Service, l'ERSU di Catania ha confermato l'aggiudicazione della procedura di cui trattasi alla suddetta società, che aveva offerto un ribasso del 17,80 % sull'importo a base di gara (Decreto del Direttore n. 331 del 23 aprile 2019). Il servizio è stato avviato in data 8 aprile 2019 e solo in data 21 agosto 2020 (quindi ad oltre un anno di distanza) l'ERSU di Catania ha stipulato il contratto di appalto con la Multi Professional Service per un importo di € 1.695.485,22 oltre oneri di sicurezza ed Iva, ed una durata fino al 7 aprile 2021.

In base al contratto di appalto, i locali oggetto del servizio sono i seguenti:

1. Uffici amministrativi, Via Etna 740, Catania;
2. Residenza Univ. Cittadella, via Passo Gravina 183 Catania;
3. Residenza Univ. Centro, via Oberdan 174 Catania;
4. Residenza Univ. San Marzano, via Generale di San Marzano 29 Catania;
5. Residenza Univ. Verona, via Carrata, Catania;
6. Residenza Univ. Giudecca, via della Giudecca s.n., Siracusa;
7. Residenza Univ. Toscano/Scuderi, via Etna 440 Catania;
8. Residenza Univ. A. Musco, via Umberto 314 (poi chiusa nel mese di agosto 2019).

Dal mese di aprile 2019 al mese di luglio 2020, per l'esecuzione del servizio l'ERSU di Catania ha dichiarato di aver liquidato alla Multi Professional Service la somma di € 815.644,80.

Diritto

Nel corso dell'istruttoria l'ERSU ha chiarito in primo luogo che il servizio di portineria viene svolto sia presso la sede (uffici amministrativi) sia presso le residenze universitarie, di cui cinque dislocate in vari punti della città ed una in altra provincia (Siracusa). Tutte le residenze, che ospitano studenti in numero variabile da 30 a 280, sono governate da un Responsabile della Residenza e tutti i responsabili hanno come riferimento un coordinatore. I Responsabili delle residenze svolgono il loro lavoro presso le residenze (fa eccezione la residenza di Siracusa), talvolta in pianta stabile e talvolta alternando la loro presenza tra una residenza e l'altra, nei casi in cui nelle residenze presta servizio altro personale dipendente dell'ERSU. I Responsabili delle Residenze hanno il compito di raccogliere giorno per giorno i fogli firma del personale della ditta che svolge il servizio di portineria e verificare il regolare svolgimento del servizio stesso. A fine mese i fogli presenza vengono trasmessi al responsabile dell'esecuzione corredati dalla dichiarazione di regolare svolgimento del servizio reso.

Ciò premesso, l'ERSU ha dichiarato come dall'esame degli atti presenti in archivio non emerga alcun elemento che possa confermare la sussistenza di una fattispecie di subappalto non autorizzato. Inoltre il responsabile dell'esecuzione ha dichiarato di aver effettuato dei controlli a

campione nelle residenze per verificare l'effettiva presenza del personale assunto dalla Multi Professional Service senza mai rilevare problematiche.

L'ERSU ha rappresentato altresì che il sindacato maggiormente rappresentativo dei lavoratori, CSE FNISCV (Federazione Nazionale Indipendente Sicurezza e Vigilanza) non ha mai fatto cenno ad un subappalto, presunto o reale.

In merito ai controlli sull'esecuzione del servizio, l'ERSU ha riportato le dichiarazioni del precedente responsabile pro-tempore del servizio, il quale ha dichiarato che i controlli a campione hanno avuto sempre il carattere saltuario ed occasionale. Lo stesso ha dichiarato di recarsi presso le residenze anche al di fuori dell'orario di ufficio constatando la presenza di personale riconducibile alla Multiprofessional Service S.r.l. Ha dichiarato, altresì, di non aver riscontrato alcuna problematica, né motivi di non conformità del servizio di cui all'art. 19 del Capitolato d'Appalto, per cui non ha ritenuto necessario redigere alcun verbale.

L'ERSU ha inviato le dichiarazioni di regolare esecuzione degli anni 2019/2020 con acclusi i fogli firma redatti dai Responsabili delle residenze indirizzate al Responsabile del servizio.

Osservazioni

Occorre precisare in primo luogo che nell'appalto di cui si tratta i controlli in corso di esecuzione sono disciplinati dall'art. 16 del Capitolato speciale di appalto, rubricato "Accertamento di regolare esecuzione" che tuttavia non fornisce delle disposizioni dettagliate e puntuali in merito alle modalità di svolgimento dei controlli da parte della stazione appaltante.

Infatti, le verifiche di conformità in corso di esecuzione sono finalizzate all'accertamento del rispetto, da parte dell'appaltatore, delle condizioni e dei termini stabiliti dal contratto di appalto, in particolare se le prestazioni svolte siano eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni previste dal contratto stesso.

L'art. 16 del Capitolato speciale in questione si limita tuttavia a prevedere che "Il servizio è soggetto ad accertamento di regolare esecuzione ad opera del personale dell'Ente all'uopo incaricato, in termini di qualità e quantità del servizio espletato, nonché del regolare funzionamento degli impianti installati o da mettere a disposizione".

Preso atto di quanto chiarito dall'ERSU in merito all'organizzazione dei controlli, in base alla documentazione prodotta in corso di istruttoria sono emerse alcune criticità relative all'espletamento dei controlli stessi.

Infatti, per quanto riguarda gli Uffici amministrativi, la stazione appaltante ha prodotto delle mere note di trasmissione dei fogli firma del personale addetto alla vigilanza, redatte dal "compilatore" indirizzate al Responsabile Uff. Residenze. Non vi è quindi alcun accertamento relativo alla regolare esecuzione del servizio, così come invece previsto dal Capitolato speciale di appalto.

Relativamente alla Residenza di Siracusa, per i mesi di giugno, luglio, agosto e settembre 2019 l'ERSU non ha prodotto le attestazioni di regolare esecuzione, ma unicamente i fogli firma del personale addetto al servizio di vigilanza, che non recano in calce alcuna sottoscrizione da parte del responsabile della struttura. Da gennaio 2020 l'ERSU ha prodotto le attestazioni di regolare esecuzione relative alla Residenza di Siracusa, che venivano effettuate con un unico documento



comprendente anche le Residenze Oberdan, Cittadella e Verona. Tuttavia anche in questo caso i fogli firma relativi alla Residenza di Siracusa non recano in calce la sottoscrizione del Responsabile della Residenza.

Anche le dichiarazioni della stazione appaltante in merito all'assenza di un Responsabile presso la Residenza di Siracusa inducono a ritenere che, di fatto, su tale Residenza non è stato effettuato un controllo sulla regolare esecuzione delle prestazioni.

Si ritiene che le carenze sopra descritte relative agli Uffici amministrativi ed alla Residenza di Siracusa non possano essere compensate dall'attività del Responsabile del servizio, che ha dichiarato di aver effettuato controlli a campione con carattere saltuario ed occasionale.

Si osserva infine che, anche laddove presenti, le attestazioni di regolare esecuzione appaiono estremamente generiche, prive di valutazioni, in quanto si attesta la regolare esecuzione allegando i fogli firma del personale addetto al servizio di vigilanza senza alcun riferimento alla qualità del servizio reso (come invece previsto dal Capitolato speciale di appalto).

Ne consegue che, sulla base della documentazione istruttoria acquisita in atti, non è stato possibile riscontrare quanto affermato dalla stazione appaltante in merito alla regolare esecuzione ed all'assenza di fattispecie di subappalto nell'esecuzione del servizio oggetto di istruttoria.

Alla luce delle considerazioni che precedono,

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 21 aprile 2021

DELIBERA

- sulla base della documentazione acquisita, l'istruttoria avente ad oggetto l'attività di controllo, da parte della stazione appaltante, della regolare esecuzione del servizio biennale di portierato e vigilanza presso le residenze universitarie e gli uffici amministrativi dell'ERSU, ha fatto emergere carenze e criticità, dovute sia alla disciplina dei controlli così come prevista nella lex specialis, sia all'effettivo svolgimento dei controlli stessi da parte della stazione appaltante;
 - di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera all'ERSU di Catania, richiedendo che la delibera venga pubblicata per un periodo non inferiore a due anni nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale dell'ERSU di Catania, sottosezione di primo livello "Altri contenuti", in un'apposita sottosezione denominata "Provvedimenti Anac in materia di vigilanza e controllo nei contratti pubblici", assicurando il collegamento tra quest'ultima e la sottosezione "Bandi di gara e contratti".
 - di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera alla Multi Professional Service S.r.l.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio

Per Il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco