

Unione Europea
REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

Assessorato Economia

Ufficio Speciale

“Centrale Unica di Committenza per l’acquisizione di beni e servizi”

IL DIRIGENTE RESPONSABILE

VISTO lo Statuto della Regione Siciliana;

VISTO il D.P. Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, che approva il testo unico delle leggi sull’ordinamento del governo e dell’amministrazione della Regione Siciliana;

VISTA la l.r. n. 28 del 29 dicembre 1962;

VISTA la l.r. n. 2 del 10 aprile 1978;

VISTA la legge n. 241 del 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii.;

VISTA la l.r. n. 7 del 21 maggio 2019;

VISTA la l.r. n. 10 del 15 maggio 2000 e ss.mm.ii.;

VISTO il Decreto Legislativo 14 marzo 2013 n°33 “*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”;

VISTO l’art. 31 del Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n. 97, recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012 n.190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33, ai sensi dell’art. 7 della Legge 7 agosto 2015 n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, lo schema di Linee guida ANAC recanti indicazioni sull’attuazione degli obblighi di cui al Decreto Legislativo n. 97/2016 ed in particolare l’art. 17;

VISTA la l.r. n. 9 del 7 maggio 2015 “*Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2015. Legge di Stabilità regionale*” ed in particolare l’articolo 55 con il quale, al fine di razionalizzare la spesa pubblica regionale per gli acquisti di beni e servizi, è stata istituita la “*Centrale Unica di Committenza per l’acquisizione di beni e servizi*”, C.U.C., per effetto di quanto disposto dall’articolo 9, comma 5, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89;

VISTA la l.r. n. 3 del 17.3.2016, recante “*Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2016. Legge di Stabilità regionale*” ed in particolare l’art. 59, in forza del quale per gli acquisti di beni e servizi per gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale, “*si fa fronte a decorrere dall’anno 2016, con le risorse correnti del Fondo sanitario regionale, nel limite annuo massimo di 1.000 migliaia di euro*”, iscrivendo tale spesa in apposito capitolo dell’Assessorato regionale dell’Economia, Dipartimento regionale bilancio e tesoro, Missione 1 - Programma 3”;

PRESO ATTO che la Regione Siciliana nell’ambito degli obiettivi di finanza pubblica procede alla razionalizzazione della spesa per l’acquisto di beni e servizi in conformità alla normativa nazionale e regionale di riferimento attraverso la Centrale Unica di Committenza quale soggetto aggregatore;

VISTO il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n° 50 “Codice dei contratti pubblici”, in attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina

vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”;

VISTA la Circolare n. 86313 del 4.5.2016 dell’Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità – Dipartimento Regionale Tecnico, avente ad oggetto “*Decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 ‘attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture’*. - *Circolare recante disposizioni applicative*”;

VISTO l’art. 24 della l.r. del 17 maggio 2016 n. 8, recante “modifiche alla legge regionale 12 luglio 2011, n. 12, per effetto dell’entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”, a norma del quale “*a decorrere dall’entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, si applicano nel territorio della Regione le disposizioni in esso contenute e le successive modifiche ed integrazioni nonché i relativi provvedimenti di attuazione, fatte comunque salve le diverse disposizioni introdotte dalla presente legge*”;

VISTE le modifiche apportate al Codice dei Contratti dal decreto legislativo n. 56 del 19.4.2017, recante “*disposizioni integrative e correttive del D.lgs. n. 50/2016*”, dal D.L. n. 32/2019 convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019, n. 55 (c.d. “Sblocca cantieri”) e dal D.L. n. 124/2019 (cd. “Decreto fiscale”), convertito con Legge n. 157/2019;

VISTA la normativa relativa alla semplificazione nell’affidamento dei contratti pubblici giusta d.lgs. n. 76/2020 convertito in legge n. 120/2020, art. 1 co. 2, 3 e 4, nel rispetto dei principi di cui all’art. 30 del D.lgs. 50/2016;

VISTA la circolare prot. n.113312 del 26.5.2017 dell’Assessorato regionale delle Infrastrutture e della mobilità recante le prime indicazioni applicative sulle disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 secondo quanto disposto con il d.lgs. n. 56 del 19.04.2017;

VISTO il d.lgs. n. 118 del 23.06.2011 che reca disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio della regione, degli enti locali e dei loro organismi;

VISTA la Deliberazione della Giunta regionale n. 456 del 13.12.2019 con la quale è stato istituito, ai sensi dell’art. 4, comma 7, della legge regionale 10/2000 e ss.mm.ii., presso l’Assessorato regionale dell’Economia, l’Ufficio speciale per la centralizzazione degli acquisti (forniture di beni e servizi);

VISTA la nota prot. 3360 del 03.05.2022 con la quale l’Assessore Regionale all’Economia conferisce l’incarico di Dirigente dell’Ufficio Speciale Centrale Unica di Committenza al dr. Giovanni Di Leo;

VISTO il D.A. n. 29 del 28 giugno 2022 con il quale l’Assessore regionale dell’Economia conferisce l’incarico di Dirigente dell’Ufficio Speciale “*Centrale Unica di Committenza per l’acquisizione di beni e servizi della Regione Siciliana*” al Dott. Giovanni Di Leo per anni due a decorrere dal 23 maggio 2022;

VISTA la Delibera di Giunta n. 593 del 16.12.2022, con la quale è stata prevista la proroga dell’Ufficio Speciale - Centrale Unica di Committenza sino al 13.12.2023;

VISTI il d.lgs. n.36 del 31 marzo 2023, recante “*Codice dei Contratti pubblici in attuazione dell’articolo 1 della legge 21 giugno 2022 n.78, recante delega al governo in materia di contratti pubblici*” pubblicato in G.U.R.I. n.77 del 31 marzo 2023 e le relative disposizioni transitorie;

VISTO il D.A.S. n. 2117 del 30 ottobre 2017 con cui la Regione Siciliana ha indetto una procedura aperta per l’affidamento quadriennale dei servizi di pulizia, servizi integrati e servizi accessori in ambito sanitario per gli Enti del Servizio Sanitario Regionale per un importo complessivo di € 227.686.423,23 (di cui € 1.017.000,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso), suddivisa in 10 lotti territoriali.

VISTO il D.A.S. n. 2393 del 9.10.2019 rettificato dal D.A.S. n. 2408 dell’11.10.2019 con cui la gara è stata aggiudicata dalla Centrale Unica di Committenza per un importo complessivo pari a euro 205.021.281,21.

CONSIDERATO CHE:

- avverso il Decreto di aggiudicazione della gara in oggetto venivano proposti i ricorsi al T.A.R. Palermo della Dussmann (n.r. 2476/2019, 2477/2019, 2478/2019, 2480/2019, 2481/2019, 2482/2019) e dalla Rekeep, prima Manutencoop Facility Management (n.r. 2709/2019, 2710/2019, 2711/2019, 2712/2019, 2715/2019, 2732/2019), cui sono seguiti i ricorsi incidentali delle ditte Euro & Promos e Ferco;

- i predetti contenziosi sono stati definiti con le sentenze della sezione I, T.A.R. Palermo, n. 1296 (quelli introdotti dalla Dussmann) e n. 1297 del 20.4.2021 (quelli introdotti dalla Rekeep);
- a seguito della diffusione, a mezzo stampa, dei fatti per i quali è stato avviato il procedimento n. R.G. 16541/2017, R.G. G.I.P. n. 11630/2017, adottato dal Giudice per le Indagini Preliminari, nei confronti di più soggetti, tra i quali il dirigente responsabile *pro tempore* della Centrale Unica di Committenza ed altri soggetti operanti per conto di alcune ditte partecipanti a due procedure centralizzate, l'Ufficio speciale ha inoltrato apposito quesito all'Avvocatura distrettuale dello Stato in ordine all'opportunità di adottare, ai sensi della L. n. 241/90 e ss.mm.ii., provvedimenti in autotutela con riferimento alla procedura di gara *de qua*;

RILEVATO che:

- la sentenza del T.A.R. Palermo, sez. I, n. 1296 del 20.4.2021 accoglieva le doglianze della società Dussmann s.r.l. fondate sulle risultanze del procedimento penale n. 16541/17 RGNR - inchiesta "sorella sanità, ritenendo come la gara de qua fosse stata pilotata dal Presidente della Commissione e da uno dei commissari a favore di tre operatori (PFE S.p.s., RTI Ferco ed Euro & Promos), risultati aggiudicatari di nove lotti su dieci;
- nella sentenza risultava che ditte risultate aggiudicatrici di tutti i lotti di gara avevano violato il predetto Patto di Integrità;
- con sentenza del T.A.R. Palermo, sez. I, n. 1297 del 20.4.2021 i ricorsi proposti dall'altra ricorrente sono stati dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, stante che *"l'eventuale annullamento dell'aggiudicazione non arrecherebbe alcuna utilità alla società ricorrente, che non sarebbe ammessa alla stipulazione del contratto o alla eventuale riedizione della gara, proprio in ragione degli effetti preventivi diretti dell'interdittiva ANAC"*.

VISTO il D.D. n. 62 del 10.5.2021, che, in esecuzione della sentenza n. 1296 del 20.4.2021, Sez. I, T.A.R. di Palermo, escludeva dalla graduatoria della procedura di interesse per gli Enti del S.S.R. le ditte PFE, Euro & Promos e Ferco e annullava le relative aggiudicazioni procedendo ad assegnare i dieci lotti rimasti scoperti "in favore delle ditte che seguono in graduatoria" con la conseguente aggiudicazione di quattro lotti in favore della Dussmann s.r.l., quattro lotti in favore della Rekeep ed altri due in favore della RTI Markas;

CONSIDERATO CHE:

- il D.D. n. 62 del 10 maggio 2021 è stato oggetto di plurimi ricorsi innanzi al T.A.R. per la Sicilia, sede di Palermo tra cui il ricorso proposto dalla società Papalini s.p.a volto ad ottenere la riedizione totale della gara;
- a sostegno del ricorso la società Papalini deduceva che la scelta operata dalla C.U.C. (scorrimento della graduatoria) doveva ritenersi errata in quanto non teneva conto della circostanza che la sentenza n. 1296/21 del Tar aveva accertato la grave violazione del principio di imparzialità e *par condicio* a opera della Commissione di gara così che doveva considerarsi alterato il complessivo giudizio espresso dai commissari in riferimento a tutti i concorrenti. La C.U.C. avrebbe dovuto, pertanto, attivare, anche in autotutela, un procedimento volto all'annullamento dell'intera gara e alla sua ripetizione a partire dalla presentazione delle offerte, o, comunque, alla rinnovazione parziale degli atti di gara, a partire da quello viziato con la conseguente nomina di una nuova commissione, volta ad assicurare che la rivalutazione delle offerte sia svolta in condizioni di assoluta imparzialità e indipendenza;
- le società Euro&Promos, Ferco e PFE notificavano l'appello per la riforma della sentenza del Tar sopra citata innanzi al C.G.A.R.S.;
- con sentenza n. 32/2022, il giudice di appello accoglieva parzialmente gli appelli formulati da PFE, Ferco e Euro&Promos, riformando la sentenza di primo grado, ritenendo indispensabile che l'amministrazione, prima di disporre l'esclusione dalla procedura di gara, procedesse a un'autonoma valutazione sui fatti che risultavano dall'indagine penale;
- con la nota prot. 581 del 3 febbraio 2022, la C.U.C. avviava il procedimento, ordinato dal CGA, volto a rivalutare autonomamente l'incidenza dei fatti di rilievo penale sulle candidature di PFE, Ferco e Euro&Promos;
- con D.D. 80 de 6 luglio 2022 e D.D. 84 del 20 luglio 2022 la CUC concludeva il procedimento di rivalutazione. Con i predetti decreti, la CUC: - disponeva l'esclusione di PFE; - prendeva atto della rinuncia alle risultanze della gara da parte di Euro&Promos e R.T.I. Ferco; - confermava

- la graduatoria di gara indicata con il D.D. 62/2021 e l'aggiudicazione dei lotti in favore di Dussmann, Rekeep e Markas. La C.U.C. riteneva meritevole di esclusione per violazione del patto di integrità la PFE, stante la *“responsabilità del legale rappresentante della società PFE in ordine ai fatti di reato a lui ascritti ai capi 15 e 16 dell'imputazione, ritenuti avvinti dal vincolo della continuazione ed il fatto di corruzione aggravato ai sensi dell'art. 319 bis c.p.”* e dunque confermava in tal senso il D.D. n. 62/2021. Viceversa, con riferimento alle altre due società, riteneva che dalla pronuncia di condanna emessa dal G.I.P. *“non si rinvengono profili di diretta responsabilità, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 e ad alcun titolo, delle società Euro & Promos e Ferco e dei soggetti delle stesse società nelle qualità richieste dall'art. 80 del d.lgs. n. 50/2016”*;
- la C.U.C. rettificava il D.D. n. 62/2021 nella parte in cui disponeva l'esclusione delle due società, ma lo confermava quanto alle graduatorie in precedenza formate, perché sia Euro&Promos sia Ferco avevano rinunciato alla commessa;
 - in data 5 settembre 2022, la Papalini formulava motivi aggiunti di ricorso avverso i D.D. 80/2022 e 84/2022, deducendo doglianze sovrapponibili a quelle rilevate con il ricorso introduttivo, unitamente a vizi autonomi, e muovendo critiche anche gli atti ed ai pareri negli stessi richiamati (pareri dell'Avvocatura distrettuale dello Stato e del Comitato dei Garanti);
 - si costituivano nel giudizio di primo grado, oltre alle amministrazioni intimare, la Presidenza della Regione Sicilia e l'Assessorato Regionale Economia - Ufficio Speciale Centrale Unica Committenza acquisizione di beni e servizi, anche le controinteressate Dussmann s.r.l., Rekeep s.p.a., Markas s.r.l., PFE s.p.a., Euro&Promos s.p.a., Fercos.r.l. Tutte chiedevano il rigetto del ricorso proposto dalla Papalini formulando alcune eccezioni in rito, in particolare relative alla presunta tardività del ricorso principale;
 - con la sentenza n. 3386/2022, pubblicata in data 28.11.2022, la Sez. I del T.A.R. Palermo accoglieva parzialmente il ricorso ed i motivi aggiunti di ricorso formulati da Papalini; la sentenza, riteneva fondato il motivo con cui la Papalini *“lamenta la mancata valutazione da parte dell'amministrazione del possibile conflitto d'interessi in cui versavano alcuni componenti della commissione, emergente all'esito del giudizio penale richiamato e mai attenzionato dalla stazione appaltante né nel provvedimento n. 62/21 né in quelli di conferma nn. 80 e 84 del 2022”* nonché il motivo *“con cui la ricorrente evidenzia che tale onere istruttorio e motivazionale fosse in realtà demandato alla C.U.C. anche dalla sentenza del CGA n. 32/22”*;
 - alla luce di tale motivazione, il T.A.R. Palermo ordinava all'Amministrazione di attivare un procedimento di riesame volto a valutare *“se” il vizio di composizione della commissione, accertato in sede penale, possa aver inficiato la bontà delle valutazioni di tutte le offerte presenti nella gara e, di rimando, pregiudicato l'oggettività della valutazione della commissione anche con riferimento alle altre ditte partecipanti, e non solo alle tre direttamente coinvolte PFE, FERCO e Euro&Promos*” ritenendo al contempo opportuno *“non modificare lo stato degli attuali affidamenti, quantomeno fino alla definizione del procedimento di riesame ordinato all'amministrazione resistente con la presente sentenza”*;
 - con ricorso notificato in data 28.12.2022, la Dussmann proponeva appello verso la sentenza del T.A.R. Palermo n. 3386/2022, chiedendo al C.G.A.R.S., in riforma della pronuncia di prime cure, di dichiarare irricevibili, inammissibili e comunque infondati il ricorso n. 1142/2021 R.G. ed i motivi aggiunti di ricorso proposti da Papalini;
 - in data 30.12.2022, Rekeep notificava l'appello incidentale della sentenza, formulando le medesime conclusioni svolte da Dussmann;
 - la sentenza veniva impugnata in via incidentale anche da Papalini in data 27.01.2023, la quale domandava l'annullamento integrale della procedura di gara;
 - la sentenza n. 356/23 il C.G.A.R.S. ha accolto l'appello incidentale proposto dalla società Papalini S.p.a. ed ha stato disposto l'annullamento della nomina della Commissione di gara e la conseguente necessità di procedere a una nuova valutazione delle offerte di tutti gli operatori economici in gara;
 - inoltre è stato statuito che *“Tenuto conto dell'oggetto dell'appalto e al fine di dare continuità al servizio, il Collegio ritiene opportuno non imporre alcuna modifica dello stato degli attuali affidamenti (fermi restando gli ordinari poteri amministrativi di determinarsi in senso diverso) fino alla conclusione del procedimento di riesame delle offerte presentate dagli operatori economici a opera della nuova nominanda commissione (ovvero fino all'espletamento della nuova gara, se così dovesse discrezionalmente determinarsi la p.a.), ma comunque per non*

oltre un anno dalla data di pubblicazione della presente sentenza”;

- al fine di dare esecuzione al dispositivo della sentenza n. 356/23 e quindi di procedere a una nuova valutazione delle offerte di tutti gli operatori economici in gara, è stato chiesto a tutti gli Enti del Servizio Sanitario Regionale di indicare, alla luce delle tempistiche imposte dalla sentenza del C.G.A.R.S., un nominativo da sottoporre a sorteggio per la nomina di Presidente della costituenda Commissione per la definizione della procedura di gara in oggetto;

PRESO ATTO CHE nessuno degli Enti del Servizio Sanitario Regionale interpellati ha indicato un nominativo per la nomina di Presidente della Commissione di Gara per il riesame delle offerte presentate dagli operatori economici;

CONSIDERATI i motivi di interesse pubblico che consentono di annullare un provvedimento amministrativo da parte dell'organo che lo ha emanato;

RITENUTO che l'esercizio del potere di autotutela trova fondamento nel principio costituzionale di buon andamento, che impegna la Pubblica Amministrazione ad adottare gli atti il più possibile rispondenti ai fini da conseguire ed autorizza, quindi, anche il riesame degli atti adottati;

CONSIDERATO che la giurisprudenza è concorde nel riconoscere alla Pubblica Amministrazione la possibilità dell'annullamento d'ufficio dell'aggiudicazione definitiva anche dopo la stipulazione del contratto (*Un simile potere di annullamento in autotutela, nel preminente interesse pubblico al ripristino della legalità dell'azione amministrativa anzitutto da parte della stessa Amministrazione procedente, deve riconoscersi a questa anche dopo l'aggiudicazione della gara e la stipulazione del contratto (v., sul punto, Cons. St., sez. V, 26 giugno 2015, 3237), con conseguente inefficacia di quest'ultimo, e trova un solido fondamento normativo, dopo le recenti riforme della l. n. 124 del 2015, anche nella previsione dell'art. 21-nonies, comma 1, della l. n. 241 del 1990, laddove esso si riferisce anche ai provvedimenti attributivi di vantaggi economici, che non possono non ritenersi comprensivi anche dell'affidamento di una pubblica commessa Consiglio di Stato, Sez. III, 22.3.2017 n. 1310*)

CONSIDERATO che il presente provvedimento, conformemente a quanto previsto dalla normativa vigente che disciplina l'intera materia trattata, deve dichiararsi immediatamente esecutivo;

DECRETA

Art. 1

di **annullare di ufficio e in autotutela, per i motivi sopra elencati, il D.A.S. n. 2117 del 30 ottobre 2017** con cui la Regione Siciliana ha indetto una procedura aperta per l'affidamento quadriennale dei servizi di pulizia, servizi integrati e servizi accessori in ambito sanitario per gli Enti del Servizio Sanitario Regionale e di tutti gli atti successivi.

Art. 2

di **dichiarare inefficaci i contratti stipulati in forza del D.A.S. n. 2393 del 9.10.2019 rettificato dal D.A.S. n. 2408 dell'11.10.2019** per effetto dell'annullamento dell'aggiudicazione.

Il presente Decreto sarà pubblicato dal responsabile del procedimento di pubblicazione dei contenuti sul sito istituzionale dell'Ufficio Speciale – C.U.C., ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di pubblicazione, ai sensi della L. n. 190/2012, del d.lgs. n.33/2013 e del D.lgs. 97/2016, nonchè ai sensi dell'art. 68 della l.r. 21/2014.

**Il Dirigente Responsabile
Ufficio Speciale Centrale Unica di Committenza
Giovanni Di Leo**