



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 457 del 27 maggio 2020

Fascicolo n. 2130/2017

Oggetto: Affidamento alla Coopservice dei servizi di pulizia, sanificazione, disinfezione, disinfestazione e derattizzazione degli ospedali di Locri e Siderno. S.A.: Azienda Sanitaria Provinciale – ASP di Reggio Calabria.

Fascicolo n. 1326/2018

Oggetto: Prenotazione contabile di spesa, fino al 31/12/2018, necessaria per l'acquisto di farmaci e materiale sanitario ed affini per le farmacie ospedaliere e territoriali dell'ASP di RC. S.A.: Azienda Sanitaria Provinciale – ASP di Reggio Calabria.

Fascicolo n. 4807/2019

Oggetto: Gravi anomalie riscontrate nell'attività contrattuale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria, con particolare riferimento alle proroghe e rinnovi contrattuali nonché agli affidamenti diretti.

Riferimenti normativi: D.lgs. n. 267/2000; D.lgs. n. 163/2006; Legge 7 agosto 1992 n. 356; legge della regione Calabria n. 9 dell'11 maggio 2007; L.R. della Calabria n. 26 del 7 dicembre 2007; D.lgs. n. 159/2011; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66; art. 32 del D.L. n. 90/2014, convertito dalla L. n. 114/2014; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 dicembre 2015; D.lgs. n. 50/2016; Decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 2019 di Scioglimento dell'organo di direzione generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria; D.L. 30 aprile 2019, n. 35 convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 2019 n. 60.

Parole chiave: “razionalizzazione della spesa in ambito sanitario” “programmazione degli acquisti” “acquisizione di farmaci, dispositivi medici e diagnostici nonché di altro materiale sanitario, ritenuti infungibili e/o esclusivi” “esecuzione del contratto” “durata del contratto” “proroga contrattuale” “proroga tecnica”.

Massima:

La proroga tecnica può essere legittimamente disposta qualora determinata da oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della gara, non invece se dovuta a un'indizione tardiva soggettivamente addebitabile alla S.A.; inoltre, condizione inderogabile per l'affidamento diretto delle forniture successive è che il loro importo complessivo stimato sia stato computato per la determinazione del valore globale del contratto iniziale.

Massima:

Nelle situazioni in cui la stazione appaltante ritiene che un certo fabbisogno possa essere soddisfatto unicamente mediante l'acquisto di beni infungibili e/o esclusivi è necessario che la stessa acquisisca tutte le informazioni disponibili attraverso adeguate consultazioni preliminari di mercato, per verificare quali siano le soluzioni effettivamente disponibili per soddisfare l'interesse pubblico per il quale si procede.

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 decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

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

Vista la Legge Regionale della Calabria n. 26 del 7 dicembre 2007;

Visto l'art. 1, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95;

Visto l'art. 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66;

Visto il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 dicembre 2015;

Visto il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 luglio 2018;

Visto il Decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 2019 di Scioglimento dell'organo di direzione generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria;

Visto il Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 35 convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 2019 n. 60.

Visto il Regolamento sull'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, di cui alla Delibera 4 luglio 2018;

Vista la Relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture (UVSF);

PREMESSA

1. Preliminarmente, l'Autorità intende soffermarsi, brevemente, sui motivi sottostanti la decisione di trattare unitariamente i fascicoli elencati in epigrafe.

2. La trattazione congiunta dei primi due fascicoli, connotati dai nn. 2130/2017 e 1326/2018, è stata determinata dalla considerazione che sebbene riguardanti il primo la problematica delle proroghe/rinnovi contrattuali e il secondo quella degli affidamenti diretti, entrambi mettono tuttavia in luce le anomalie scaturenti da una intempestiva o inidonea attività di programmazione degli acquisti di servizi e forniture; il terzo fascicolo, e, precisamente, il n. 4807/2019, aperto d'ufficio a seguito dell'adozione del DPR di Scioglimento dell'organo di direzione generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria¹ (di seguito ASP di RC), è parimenti riconducibile ai primi due, posto che la relazione sull'attività dell'Azienda, predisposta sulla base delle conclusioni adottate dalla Commissione di indagine ex art. 1 comma 3 della Legge 7 agosto 1992 n. 356 e trasmessa dal Prefetto di Reggio Calabria al Ministro dell'Interno², denuncia la *"sistematica violazione delle regole di buon andamento"*

¹ Decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 2019 di Scioglimento dell'organo di direzione generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria (GU n. 78 del 2-4-2019).

² Prefettura di Reggio Calabria – Ufficio territoriale del Governo 11 dicembre 2018, Prot. Nr. 5599/2018/Segr. Sic. Relazione al Ministro dell'Interno recante Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria - Commissione di indagine ex art. 1 comma 3 della Legge 7 agosto 1992 n. 356.

concretatasi “nella perdurante inapplicabilità delle regole della evidenza pubblica, nella scelta dei contraenti, e, più in generale, nell’attività contrattuale con particolare riferimento agli acquisti ed alle forniture di beni e servizi a mezzo di reiterate proroghe, rinnovi ed acquisti fiduciari”³.

3. Pertanto, poiché i fatti contestati e i presunti comportamenti illegittimi sono ascrivibili alla medesima stazione appaltante, si è ritenuto opportuno, in applicazione del principio di concentrazione dell’attività istruttoria, procedere alla loro trattazione unitaria.

I. FASCICOLO n. 2641/2017

Servizi di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie ricadenti nella competenza territoriale dell’ASP Reggio Calabria.

1. La documentazione relativa all’affidamento alla Coopservice dei servizi di pulizia, sanificazione, disinfezione, disinfestazione e derattizzazione degli ospedali di Locri e Siderno è stata trasmessa dal Nucleo di collegamento della Guardia di Finanza all’Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, per i profili di eventuale interesse, a seguito dell’accertata inapplicabilità, al caso in esame, della disciplina posta dall’art. 32 del D.L. n. 90/2014, convertito dalla L. n. 114/2014.

2. Relativamente a tale affidamento, l’Ufficio ha appreso che la Società Coopservice (poi divenuta Gruppo Coopservice Gestioni) aggiudicataria dell’appalto di servizi di “Pulizia, sanificazione, disinfezione, disinfestazione e derattizzazione degli ospedali di Locri e Siderno e della struttura ex Aias di Stignano”, giusta delibera n. 420 del 24.06.2008, è rimasta esecutrice dello stesso, in virtù di numerose proroghe contrattuali, fino alla data del 17.07.2016.

3. Con determina n. 819/2015, all’esito di gara indetta con delibera n. 304/2013, l’affidamento della fornitura dei servizi di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie ricadenti nella competenza territoriale dell’A.S.P. di Reggio Calabria è stato aggiudicato all’ATI Helios Soc. Cooperativa (mandataria)/S.G.S. S.r.l., Gruppo Consortile Coopservice Gestioni, Icarus Servizi s.r.l. e Brutia Service S.r.l. (mandanti).

4. Tale servizio, secondo quanto riferito a questa Autorità dal Commissario Straordinario *pro tempore*, è stato consegnato, all’esito del contenzioso nel frattempo intervenuto, in data 18.07.2016. Conseguentemente, l’attività svolta dal Gruppo Consortile Coopservice Gestioni sarebbe definitivamente cessata il giorno prima, ovvero il 17.07.2016.

5. Lo stesso Commissario Straordinario *pro tempore* non ha tuttavia mai trasmesso all’Ufficio istruttore la documentazione richiesta con nota prot. ANAC n. 119460 del 20.10.2017 attestante le proroghe contrattuali, sulla base delle quali il contratto originario, venuto a scadenza il 15.09.2008, è stato esteso fino alla data del 17.07.2016.

6. Il susseguirsi nel tempo di Commissari *ad acta*⁴ ha reso di fatto estremamente difficoltoso il confronto tra l’UVSF e l’A.S. fino all’insediamento, a seguito del suo scioglimento, della Commissione straordinaria⁵, a cui è stata rinnovata la richiesta a suo tempo rimasta inevasa.

³ Nota del Prefetto di Reggio Calabria al Ministro dell’Interno, citata, cfr. pp. 19 e 20.

⁴ La nota del Prefetto di Reggio Calabria al Ministro dell’Interno, citata, parla di “*alluvionale nomina nel tempo di Commissari ad acta*” (cfr. pag. 25).

⁵ Ai sensi dell’art. 2, del DPR 11 marzo 2019, l’amministrazione dell’ASP di RC è affidata, per la durata di diciotto mesi, alla commissione straordinaria composta da:

dott. Giovanni Meloni – prefetto a riposo;

dott.ssa Maria Carolina Ippolito – viceprefetto;

dott. Domenico Giordano – dirigente di seconda fascia Area I.

7. Nello specifico, l'Ufficio ha chiesto all'ASP di RC di fornire ogni utile informazione riguardante, in generale, la fornitura dei servizi di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie ricadenti nell'ambito di competenza dell'ASP Reggio Calabria, e, più in particolare, di trasmettere una relazione sulla fase di esecuzione dell'originario contratto affidato alla Coopservice, confermando le proroghe e/o i rinnovi contrattuali, nonché una relazione del Direttore dell'esecuzione del contratto (DEC) relativa all'affidamento aggiudicato all'ATI Helios Soc. Cooperativa (mandataria)/S.G.S. S.r.l., Gruppo Consortile Coopservice Gestioni, Icarus Servizi s.r.l. e Brutia Service S.r.l. (mandanti) comprensiva della verifica di conformità delle prestazioni oggetto del contratto, delle risultanze contabili connesse al pagamento delle prestazioni, di eventuali modifiche del contratto, specificando lo stato di esecuzione dell'appalto, la sua percentuale di esecuzione e il termine di esecuzione, nonché eventuali contenziosi in essere.

II. FASCICOLO n. 1326/2018

Prenotazione contabile di spesa, fino al 31/12/2018, necessaria per l'acquisto di farmaci e materiale sanitario ed affini per le farmacie ospedaliere e territoriali dell'ASP di RC.

1. All'Autorità è stata inoltre segnalata, dalla Prefettura di Reggio Calabria, l'adozione della Delibera n. 69 del 24/1/18 recante "Prenotazione contabile di spesa, fino al 31/12/18, necessaria per l'acquisto di farmaci e materiale sanitario ed affini per le Farmacie Ospedaliere e Territoriali dell'A.S.P. di Reggio Calabria", attraverso la quale si prorogavano contratti di appalto scaduti, relativi a procedure attivate negli anni 2007 – 2009.

2. A fronte di tale delibera sono poi state adottate, a valle, numerose determinazioni autorizzanti affidamenti diretti, tra le quali le seguenti:

- Determina n. 37 del 6/2/18 "Procedura a contrarre mediante affidamento diretto per la fornitura del farmaco Opatanol per la paziente L.C. – Ditta Novartis Farma";
- Determina n. 36 del 6/2/18 "Procedura a contrarre mediante affidamento diretto per la fornitura dispositivi medici per la terapia insulinica per diversi pazienti - Ditta Ypsomed Italia S.r.l.";
- Determina n. 35 del 6/2/18 "Procedura a contrarre mediante affidamento diretto per la fornitura dispositivi medici per la terapia insulinica per diversi pazienti - Ditta Roche Diabetes Care Italy S.p.A.";
- Determina n. 34 del 6/2/18 "Procedura a contrarre mediante affidamento diretto per la fornitura del farmaco Ubidecarenone fascia C per pazienti malattia rara – Ditta Italfarmaco S.p.A.";
- Determina n. 33 del 6/2/18 "Procedura a contrarre mediante affidamento diretto per la fornitura del farmaco Raxone per il paziente I.P. - Ditta Santhera Pharmaceuticals";
- Determina n. 32 del 6/2/18 "Procedura a contrarre mediante affidamento diretto per la fornitura sensori per monitoraggio glicemico per i pazienti B.N. – N.F. – T.P. – M.C. e S.G.– Ditta Therasas Biocare S.r.l.";
- Determina n. 31 del 6/2/18 "Procedura a contrarre mediante affidamento diretto per la fornitura dispositivi medicali per la paziente I.A. – Ditta IBSA – ASTELLAS - EPITECH".

3. Anche in relazione a tali aspetti, stanti le evidenti anomalie e nell'impossibilità di reperire le informazioni necessarie sul sito web dell'Azienda, l'UVSF ha invitato la Commissione straordinaria a

trasmettere una relazione sulle procedure per l'approvvigionamento dei farmaci e dispositivi medici in uso presso l'A.S.P. Reggio Calabria, comprensiva delle informazioni e dei dati in merito alle proroghe e/o rinnovi contrattuali.

4. Relativamente ai beni infungibili l'UVSF ha chiesto di produrre l'elenco dei farmaci, dispositivi medici e diagnostici, altro materiale sanitario di consumo corrente e di beni durevoli acquistati come beni infungibili e/o esclusivi e di conoscere le modalità con le quali viene verificata l'infungibilità stessa.

5. Per quanto riguarda invece l'attività di programmazione del fabbisogno di farmaci e dispositivi medici, l'Ufficio ha chiesto di illustrare il processo di elaborazione del fabbisogno e la correlata programmazione delle scorte di magazzino, anche in relazione al coordinamento con l'attività dell'aggregatore regionale di riferimento.

III. FASCICOLO n. 4807/2019

Gravi anomalie riscontrate nell'attività contrattuale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria

1. Come in precedenza rappresentato, a seguito dello scioglimento dell'organo di direzione generale dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria, adottato con DPR 11 marzo 2019 (GU n. 78 del 2-4-2019), l'UVSF ha aperto un ulteriore fascicolo in cui sono confluite la relazione sull'attività dell'Azienda, predisposta sulla base delle conclusioni adottate dalla Commissione di indagine ex art. 1 comma 3 della Legge 7 agosto 1992 n. 356 e trasmessa dal Prefetto di Reggio Calabria al Ministro dell'Interno nonché la relazione del Ministro dell'Interno, datata 5 marzo 2019, allegata al DPR di scioglimento.

2. La motivazione sottostante a tale scelta si sostanzia, principalmente, nella necessità di non limitare l'attività di vigilanza agli specifici fatti segnalati che hanno determinato l'apertura dei primi due fascicoli, ma di estenderla a settori della contrattualistica pubblica più ampi quali, ad esempio, il sistema degli acquisti o l'attività di programmazione, entrambi – peraltro – evocati dalle relazioni sopra richiamate.

3. Dalla lettura della relazione del Ministro dell'interno al Presidente della Repubblica si apprende, innanzitutto, che l'ASP di Reggio Calabria è stata istituita con legge della regione Calabria n. 9 dell'11 maggio 2007 e con successive deliberazioni di giunta regionale n. 272 del 21 maggio 2007 e n. 441 del 14 maggio 2010. Per effetto di tali atti, nella predetta azienda sono confluite l'Azienda sanitaria locale n. 9 di Locri – già sciolta nel 2006 ai sensi degli articoli 143⁶ e 146⁷ del D.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali - TUEL) – nonché l'Azienda sanitaria provinciale n. 5 di Reggio Calabria, anch'essa destinataria nel 2008 di un provvedimento dissolutorio per infiltrazioni della criminalità organizzata e risultante dall'accorpamento delle aziende sanitarie locali n. 10 di Palmi e n. 11 di Reggio Calabria. Conseguentemente, l'attuale ambito di competenza dell'Azienda sanitaria provinciale reggina investe il territorio di tutti i 97 comuni della provincia con una popolazione complessiva di oltre mezzo milione di abitanti.

⁶ L'art. 143 del D. lgs. n. 267/2000, come modificato dall'art. 2, comma 30, della legge 15 luglio 2009 n. 94, detta la disciplina relativa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

⁷ L'art. 146 del D. lgs. n. 267/2000 estende l'applicabilità degli artt. 143, 144, 145 anche agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere.

4. Per quanto concerne gli affidamenti di lavori, servizi e forniture, la Commissione di indagine sottolinea, innanzitutto, la mancata adozione da parte dell'ASP di norme regolamentari o di atti di indirizzo finalizzati a rendere uniformi le procedure di aggiudicazione, gestite da diverse centrali di committenza in corrispondenza con i territori di competenza delle sopresse aziende sanitarie locali n. 9 di Locri, n. 10 di Palmi e n. 11 di Reggio Calabria. È stato inoltre rilevato che le predette centrali di committenza hanno fatto reiteratamente ricorso al metodo dell'affidamento diretto⁸ anche al di fuori dei casi previsti dalla disciplina vigente, senza porre in essere alcuna valutazione comparativa⁹ in contrasto con i principi di trasparenza e di tutela della concorrenza¹⁰.

4. Per quanto di specifica competenza dell'Ufficio istruttore, preme sottolineare che la Commissione di indagine ha accertato il costante ricorso, nello svolgimento dell'attività contrattuale, *“con particolare riferimento agli acquisti ed alle forniture di beni e servizi”* a *“reiterate proroghe, rinnovi ed acquisti fiduciari”*. In molti casi, infatti, alcuni rapporti sono artificiosamente proseguiti per anni sulla base di illegittime proroghe a favore di *“imprenditori contigui alle consorterie criminali”*.

5. Al riguardo, oltre alle numerose proroghe del servizio di pulizia e sanificazione delle strutture dell'Azienda sanitaria provinciale, già oggetto di verifiche da parte di UVSF (v. fasc. n. 2641/2017), riferisce il prefetto che il servizio di lavaggio e noleggio biancheria, inizialmente affidato dall'Azienda sanitaria locale n. 11 di Reggio Calabria con atto dirigenziale di giugno 2006, ha beneficiato di numerose proroghe, l'ultima delle quali disposta a novembre 2018. Pertanto, in occasione dell'invio della nota di comunicazione dell'avvio del procedimento istruttorio, l'UVSF ha chiesto conto, all'ASP, anche di tale affidamento.

6. La Commissione di indagine ha poi dedicato una specifica attenzione ai rapporti tra l'ASP di RC e le farmacie nonché i depositi farmaceutici, mettendo in luce *“l'assoluta mancanza di una corretta attività di pianificazione”* e il *“costante superamento dei limiti annuali di spesa fissati dal competente dipartimento dell'amministrazione regionale con una conseguente, indebita erogazione di risorse finanziarie”*.

7. È stato inoltre rilevato che l'ASP ha sistematicamente omesso di richiedere la certificazione antimafia stipulando contratti, per importi anche rilevanti, con imprese in stato di amministrazione giudiziaria o *“già destinatarie di informative interdittive, alcune delle quali confermate in via definitiva dal giudice amministrativo”*.

IV. COMUNICAZIONE DI AVVIO DELL'ISTRUTTORIA

1. In data 14.11.2019 l'UVSF ha trasmesso all'ASP di RC la nota prot. 91079 di avvio dell'istruttoria con la quale, dopo aver esposto i fatti ad esso noti, invitava la destinataria a fornire i chiarimenti richiesti e a comunicare le eventuali controdeduzioni sui rilievi formulati, nel termine di 30 giorni.

2. Considerato che il termine assegnato era decorso senza esito, con nota prot. 2513 del 14.01.2020 l'Ufficio ha inoltrato all'Azienda formale sollecito, assegnando un nuovo termine e ricordando, al contempo, che l'inosservanza dello stesso avrebbe comportato l'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 213, comma 13, D.lgs. n. 50/2016.

⁸ Nella nota del Prefetto di Reggio Calabria al Ministro dell'Interno, citata, si legge: *Corre, quindi, l'obbligo di segnalare il generalizzato ricorso al sistema degli affidamenti diretti, senza lo svolgimento di alcuna procedura di gara ad un ristrettissimo numero di ditte - ... OMISSIS ... - per importi anche esigui, ma che, in alcuni casi, comunque, hanno comportato il superamento dei limiti di legge degli importi previsti.*

⁹ Nella nota del Prefetto di Reggio Calabria al Ministro dell'Interno, citata, si legge: *(...) non vengono richiesti pluralità di preventivi essendosi riscontrato spesso agli atti l'esistenza solo di quello che poi, di fatto, ha dato origine all'affidamento. Emerge, quindi, che di fatto non si è provveduto in generale ad alcuna valutazione comparativa di carattere economico.*

¹⁰ Nella nota del Prefetto di Reggio Calabria al Ministro dell'Interno, citata, si legge: *(...) non vi è stata alcuna forma di pubblicità ... OMISSIS ..., impedendo con tale modus operandi, sia un ricambio delle stesse [ditte] che l'ingresso di altri nominativi.*

3. L'Azienda, *medio tempore*, ha trasmesso all'Autorità singole note¹¹, alcune delle quali valutate dall'UVSF come conferenti con l'istruttoria avviata e, conseguentemente, trattate.

V. NOTA DI RISCONTRO DELL'ASP DI REGGIO CALABRIA

1. In data 20.03.2020 l'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria ha trasmesso la propria nota di riscontro all'ANAC, imputando il notevole ritardo alla *“ferma volontà di questa Commissione Straordinaria di rappresentare in maniera esaustiva e completa gli argomenti evidenziati, pur dovendo rilevare ancora una volta le già note difficoltà organizzative dell'ASP di Reggio Calabria”*.

2. Con particolare riferimento alla richiesta dell'Ufficio di ricostruire i due affidamenti, di fatto indefinitamente prorogati negli anni e, precisamente, quello di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie (fasc. n. 2641/17) nonché quello di noleggio e lavaggio di biancheria (fasc. n. 4807/19), l'ASP ha ritenuto di dover preliminarmente chiarire il proprio ruolo nella gestione delle procedure di gara.

3. Secondo quanto si legge nella nota di riscontro, dall'adozione della L.R. 7 dicembre 2007, n. 26, recante “Istituzione dell'autorità regionale denominata «Stazione Unica Appaltante» e disciplina della trasparenza in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture” gli enti del servizio sanitario regionale dovevano obbligatoriamente ricorrere alla SUA nello svolgimento di tutte le procedure di aggiudicazione di contratti di lavori pubblici, di prestazioni di servizio, di acquisto di beni e forniture. Conseguentemente, ogni acquisto, compresi quelli di importo inferiore alle soglie comunitarie, restava ascritto alle competenze regionali anche attraverso la convenzione stipulata tra le Aziende del SSR e il Dipartimento della Salute e Politiche Sanitarie della stessa Regione Calabria.

4. A partire dal 2016, invece, il Ministero dell'Economica e delle Finanze e quello della Salute hanno chiarito che gli enti del Servizio Sanitario Nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario come individuate dal DPCM adottato ai sensi dell'art. 9, comma 3, del D.L. n. 66/2014, esclusivamente attraverso le centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero attraverso la Consip SpA.

A. Servizio di noleggio, lavaggio, stiratura, disinfezione, sterilizzazione, distribuzione e rifornimento continuo di biancheria (fasc. n. 4807/19)

1. Con deliberazione n. 792 del 20/06/2006 è stata disposta l'aggiudicazione della procedura di gara relativa all'affidamento del Servizio di Lavanolo dell'ex ASL 10 di Palmi, per il periodo di quattro anni, con l'ATI: AMERICAN LAUNDRY - SAF, servizio successivamente prorogato sino al 31/12 /2010 con deliberazioni nn. 116/CS del 26/02/2010 e 194 del 17/02/2011.

2. Con atto dirigenziale n. 382 del 9/06/2006 è stata invece disposta l'aggiudicazione per la gestione biennale del Servizio di Lavaggio e Noleggio della biancheria piana e confezionata necessaria per i Presidi e Servizi dell'ex ASL 11 di Reggio Calabria con la Ditta LAVANDERIA SUPERMODERNA, servizio prorogato sino al 31/12/2010 con deliberazione n. 183 dell'11/02/2011.

¹¹ 1) Nota prot. ASP n. 73123/19 – prot. ANAC 101422/2019; 2) Nota prot. ASP n. 9054/20 – prot. ANAC 12648/20; 3) Delibera ASP n. 81 del 31 gennaio 2020 – prot. ANAC 11458/20, in atti.

3. Con deliberazione n. 310 del 05/11/10 è stata infine disposta l'aggiudicazione della procedura di gara relativa all'affidamento del Servizio di Lavanolo dell'ex ASL 9 di Locri, per anni tre con l'RTI – Servizi Ospedalieri SpA e Impremed SpA sino al 31/07/2013.
4. Con deliberazione n. 377 del 06/04/2011 si è provveduto alla proroga del servizio di lavanolo per le disciolte Aziende Sanitarie n. 10 (Palmi) - e n. 11 (Reggio Calabria) dall'1/01/2011 al 31/12/2011 e, per la proroga già stabilita, alla prenotazione contabile per il medesimo periodo relativa al servizio *de quo* per la disciolta Azienda Sanitaria n. 9 (Locri).
5. Relativamente a quanto sopra rappresentato, l'ASP ha sottolineato, nella nota di riscontro, che con deliberazione n. 101 del 28/09/2010 aveva investito la Stazione Unica Appaltante Regionale (SUA) affinché procedesse con l'espletamento della gara per gli ambiti territoriali di Palmi e di Reggio Calabria per il medesimo servizio.
6. Con nota prot. n. 2972 del 13/06/2011 è stata trasmessa al Commissario della SUA la sopra richiamata deliberazione, comunicando nella stessa nota che si era provveduto a prorogare i rapporti del servizio in parola con le ditte aggiudicatrici fino al 31/12/2011, con possibilità di disdetta in qualsiasi momento ed invitando all'espletamento della gara con consentita urgenza.
7. Al fine di monitorare lo stato di avanzamento della procedura di gara, con nota prot. n. 5045 del 27/10/2011, il competente ufficio ha chiesto alla SUA una comunicazione sullo stato della procedura di gara ed i tempi necessari per la definizione; richiesta reiterata, con nota prot. n. 5897 del 20/12/2011, ove veniva ancora una volta sollecitato l'espletamento della procedura di gara per il servizio di lavanolo, facendo presente che in assenza di riscontro entro il 28/12/2011 la scrivente Azienda avrebbe provveduto automaticamente all'espletamento della gara.
8. Con nota prot. n. 0028833 del 25/01/2012 la Stazione Unica Appaltante Regionale ha comunicato che la procedura di gara relativa al servizio di lavanolo sarebbe stata gestita dalla stessa entro il 1° quadrimestre del 2012.
9. Pertanto, trascorso tale termine, con nota prot. n. 70193/ABS del 15/10/2012 è stata trasmessa al Commissario della Stazione Unica Appaltante Regionale ulteriore richiesta per l'espletamento della Gara per l'affidamento del Servizio di Lavanolo.
10. Senza che la SUA avesse ancora provveduto ad indire la gara, scadendo nel frattempo anche il contratto con la Ditta aggiudicataria del servizio di lavanolo relativo a Locri, con nota prot. 21908/ABS del 19/03/2013 è stato comunicato alla SUA la necessità di riproporre i disciplinari tecnici integrando i fabbisogni relativi all'ambito territoriale di Locri il cui contratto sarebbe scaduto nel luglio 2013 nonché il nulla osta all'ASP per l'indizione del servizio di che trattasi.
11. In relazione a quanto richiesto, la SUA, con nota prot. n. 26012 del 04/04/2013, ha comunicato che la gara in parola sarebbe stata gestita dalla stessa Autorità previa trasmissione dei formali provvedimenti previsti della legge n. 26/07 e dal Regolamento di Organizzazione approvato dalla Giunta Regionale con delibera del 31/03/09.
12. Con nota prot. 62052 del 03/09/2013 è stata trasmessa alla Stazione Unica Appaltante Regionale la Deliberazione n. 427 del 12/08/2013 recante "Atto di investitura SUA espletamento gara per il servizio di Lavanolo ASP di Reggio Calabria".
13. Con nota prot. n. 338826 del 20/10/13 la Stazione Unica Appaltante Regionale ha comunicato che a seguito del comando del responsabile della procedura presso altro ufficio e tenuto conto della carenza di personale presso la Stazione Tecnica, la gara in oggetto poteva essere gestita dall'ASP; il competente Ufficio Provveditorato, pertanto, si era attivato al fine di definire gli atti per l'indizione della gara per il Servizio di lavanolo (accertamento dei fabbisogni - predisposizione del capitolato...). Tale attività è stata tuttavia successivamente interrotta in quanto, con nota prot. n. 114698 del 02/04/2014 la Stazione

Unica Appaltante ha comunicato la determinazione di provvedere all'espletamento delle gare per i servizi di Vigilanza e Lavanolo delle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere fissando una convocazione per il giorno 10/04/2014 presso la propria sede per la definizione dei "Capitolati Speciali" e "Fabbisogni Aziendali".

14. Con nota prot. n. 45564 del 25/06/2014 è stata trasmessa alla Stazione Unica Appaltante la Deliberazione n. 462 del 19/06/2014 recante, nuovamente, "Atto di investitura SUA per espletamento gara Servizio di Lavanolo ASP di Reggio Calabria".

15. Sempre al fine di monitorare lo stato di avanzamento della procedura di gara, con nota prot.n. 40901 del 08/06/2015 è stato chiesto alla Stazione Unica Appaltante della Regione Calabria lo stato della gara per il servizio di che trattasi. Con nota prot. n. 211997 del 07/07/15 la Stazione Unica Appaltante ha comunicato che avrebbe ripreso i lavori per la definizione della gara dopo il periodo estivo; solo in data 07/06/2016 presso il Dipartimento Salute e Politiche Sanitarie sono stati ripresi i lavori per la definizione della gara in questione.

16. In data 13/12/2017 presso la Stazione Unica Appaltante è stato organizzato un incontro del Tavolo Tecnico per il prosieguo dei lavori relativi alla gara regionale per il servizio Lavanolo, atteso che la SUA aveva programmato di bandire la stessa entro fine anno. In data 27/12/2017 presso la Stazione Unica Appaltante si è tenuto un ulteriore incontro per la conclusione dei lavori e in data 03/01/2018 la SUA ha pubblicato la gara per il servizio in questione con scadenza per la presentazione delle offerte il 05/03/2018¹².

17. Con nota prot. n. 12514 del 23.02.18, inoltrata al Direttore Generale ed all'Autorità Regionale - Stazione Unica Appaltante sono state richieste indicazioni e/o proposte¹³ e la SUA con nota n. 73840 del 28.02.18, regolarmente acquisita al protocollo aziendale, ha precisato che l'Azienda, per assicurare il servizio, poteva provvedere con le modalità di cui alla circolare MEF/Ministero della salute n. 201518/2016 ovvero con le modalità consentite dal codice dei contratti.

18. Dopo aver provveduto all'istruttoria e definizione degli atti propedeutici, con deliberazione n. 1033 dell'08.11.18 l'Azienda ha stabilito di avviare una procedura negoziata per l'affidamento del servizio di lavanolo presso i Presidi e le Strutture dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria, ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del D.Lgs. 50/2016, con aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in esecuzione dell'art. 95 comma 2, per un periodo di anni uno con possibilità di proroga per un ulteriore anno, secondo quanto previsto dell'art. 106 comma 11 del D.lgs. 50/2016 e di ricorrere all'istituto della cd. "proroga tecnica" del contratto *in via del tutto eccezionale*, autorizzando l'ATI American Laundry spa - SAF srl (ambito Palmi), Lavanderla SuperModerna snc (ambito Reggio Calabria) e Servizi Ospedalieri spa (ambito Locri) a proseguire le prestazioni senza soluzione di continuità e per un periodo di tempo strettamente necessario per consentire l'individuazione del nuovo contraente, in ragione del "principio costituzionale di continuità dell'azione amministrativa", agli stessi patti e condizioni del contratto originario.

¹² Con decreto dirigenziale n. 2804 del 04.04.18 si è conclusa la fase amministrativa determinando gli ammessi e gli esclusi alla gara e con decreto dirigenziale n. 7719 del 18.07.18 è stata nominata la commissione giudicatrice ai sensi dell'art. 77 del d.lgs. n. 50/2016 che ha iniziato i lavori di verifica e valutazione delle offerte tecniche in data 03.10.18.

¹³ Con nota prot. n. 12514 del 23.02.18, inoltrata al Direttore Generale ed all'Autorità Regionale - Stazione Unica Appaltante l'Ufficio Provveditorato Economato e Gestione Logistica ha richiesto una indicazione a definitiva risoluzione delle problematiche esistenti, proponendo qualche soluzione alternativa (essere autorizzati all'utilizzo degli strumenti aggregativi della committenza come disciplinati dall'art. 37 del d.lgs. n. 50/2016, tenuto conto del comunicato congiunto AGCM - ANAC del 21.12.16, ovvero al ricorso a sistemi dinamici di acquisizione ai sensi dell'art. 55 del medesimo d. lgs., attesa la presenza su Consip di analoga iniziativa attiva dal 15.12.16).

19. In data 04.12.18 è stato pubblicato sul sito aziendale l'Avviso di manifestazione di interesse, in esito al quale hanno prodotto richiesta le seguenti ditte: (i) Servizi Ospedalieri srl; (ii) Fratelli Bernard srl; (iii) Hospital Service srl; (iv) Adapta spa; (v) Lavanderia Americana srl; (vi) Lavanderia SuperModerna snc; (vii) Impremed spa.

20. Nei mesi successivi, la predetta procedura negoziata è diventata oggetto di una indagine penale, tutt'ora in corso.

21. Quanto, invece, alla coeva procedura di gara per l'affidamento del Servizio di Lavanolo alle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere della Regione Calabria (Gara n. 6951965) indetta con Decreto Dirigenziale del 29.12.2017, n. 15706 (v. sub 16.), l'Azienda sottolinea, nella nota di riscontro, che a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 30 aprile 2019, n. 35 recante "Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria" (c.d. "Decreto Calabria") convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 2019 n. 60, che all'art.6, comma 1, dispone, tra l'altro, che *gli enti del Servizio sanitario della Regione si avvalgono esclusivamente degli strumenti di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione da CONSIP S.p.A. nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica amministrazione ovvero, previa convenzione, di centrali di committenza di altre regioni per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, strumentali all'esercizio delle proprie funzioni, superiori alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*, era sorto il dubbio circa l'effettiva possibilità di fare ancora riferimento alla predetta procedura di gara, in quanto gestita, per l'appunto, dalla SUA della regione Calabria.

22. Con nota prot. n. 399268 del 19/11/2019, acquisita al protocollo aziendale al n. 67611 di pari data, la Stazione Unica Appaltante della Regione Calabria, con riferimento alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 233/2019 in esito ai ricorsi depositati dalla stessa Regione Calabria nelle date 21 maggio e 6 agosto 2019, ha comunicato che provvederà a finalizzare le procedure relative alle gare in atto, ovvero già bandite dalla stessa SUA alla data di entrata in vigore del DL 30 aprile 2019 n. 35, tra le quali risulta il Servizio di lavanolo alle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere della Regione Calabria (gara n. 6951965), tenuto conto che secondo la sentenza citata *"il ricorso obbligatorio alla Consip spa o alle centrali di committenza di altre Regioni per ogni acquisto o negoziazione sopra soglia comunitaria, in quanto lex specialis, va correttamente inteso come riferito ai soli nuovi contratti e non è, quindi, di ostacolo come si paventa al prosieguo delle gare in atto"*.

23. L'Azienda ci informa, infine, che in data 12.02.2020 il Responsabile della procedura di gara, gestita dalla SUA Regionale, ha comunicato che la procedura è giunta alla fase della valutazione delle offerte anormalmente basse, ai sensi dell'art. 97 del D. Lgs. n. 50/16, cui seguirà la fase di verifica dei requisiti di partecipazione dichiarati e quelli necessari per la stipula del contratto, che richiederà almeno 45 gg., e che, salvo eventi imprevedibili, la procedura si concluderà verosimilmente entro la prima metà di aprile c.a.

Nota della Commissione straordinaria sulla AMERICAN LAUNDRY OSPEDALIERA SPA

1. Come sopra riportato (v. sub 18.), con deliberazione n. 1033 dell'08.11.18 l'ASP, oltre ad avviare una procedura negoziata per l'affidamento del servizio di lavanolo ha anche attivato l'istituto della cd. "proroga tecnica" del contratto, autorizzando l'ATI American Laundry spa - SAF srl (ambito Palmi), Lavanderla SuperModerna snc (ambito Reggio Calabria) e Servizi Ospedalieri spa (ambito Locri) a proseguire le prestazioni senza soluzione di continuità e per un periodo di tempo strettamente necessario per consentire l'individuazione del nuovo contraente.

2. In relazione a tale aspetto, la Commissione straordinaria con nota n. 9054 del 13.02.2020, in atti, ha informato l'ANAC che non appena insediatasi, nel mese di marzo 2019, aveva richiesto al Prefetto di

Napoli l'attivazione, per l'American Laundry, delle misure di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese come disciplinate dall'art. 32, comma 10, del D.L. n. 90/2014, convertito in Legge n. 114/2014, al fine di non interrompere il servizio a seguito di interdittiva antimafia¹⁴.

3. La Commissione straordinaria sottolinea, inoltre, che il servizio di lavanolo viene svolto dalla società in regime di proroga, rispetto ad un contratto già scaduto e di fatto prorogato ancor prima dell'insediamento della stessa nelle attuali funzioni. Precisa, altresì, che benché l'istituto della proroga rivesta carattere di eccezionalità, nel caso specifico possa tuttavia ritenersi ammissibile posto che è finalizzato esclusivamente a garantire la continuità del servizio in attesa della definizione della gara bandita dalla SUA (v. punti 16. 22. e 23.).

4. Infine, fa presente che con nota del 12 febbraio 2020 n. 8757 ha chiesto alla Prefettura di Napoli di prorogare, fino al 31.12.2020, le misure di straordinaria e temporanea gestione in capo alla ditta American Laundry Ospedaliera SpA.

B. Servizi di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie ricadenti nella competenza territoriale dell'ASP Reggio Calabria (fasc. n. 2641/2017)

1. In merito alla richiesta dell'UVSF di ricostruire il sistema di gestione del servizio di pulizia e sanificazione delle strutture ricadenti nell'ambito di competenza dell'ASP di RC e di conoscere i motivi per i quali i relativi contratti, benché scaduti, siano stati reiteratamente prorogati negli anni, l'Azienda si è limitata, per ciascun ambito territoriale (Reggio Calabria, Locri e Palmi), a riportare un elenco puntato di atti, tra cui figurano delibere, determine, atti dirigenziali, atti di recesso, note di avvocati, etc., individuabili dalla data e, relativamente alle delibere, dal numero identificativo e, a volte, dal titolo.

2. Nell'impossibilità di reperire alcuno degli atti richiamati sul sito web dell'Azienda, si riporta di seguito una sintesi, per quanto possibile ragionata, dei tre elenchi.

Servizio di Pulizia e Sanificazione locali nell'ambito territoriale di Reggio Calabria

1. L'elenco relativo all'ambito territoriale di Reggio Calabria richiama, in apertura, la delibera n. 498 del 16/12/2004 con cui è stata indetta gara a procedura ristretta ed accelerata nella forma della licitazione per l'affidamento del servizio di pulizia dei locali dell'ASL n. 11 e la Determina n. 322 del 28/12/2005 di ratifica dell'aggiudicazione della gara stessa, senza tuttavia riportare il nominativo dell'aggiudicatario.

2. Prosegue citando la Deliberazione n.55 del 30/03/2006 attraverso la quale *“è stato recesso il contratto alla ditta Versace Marco”* nonché l'Atto Dirigenziale n. 277 del 20/04/2006, modificativo dell'Atto dirigenziale n.322 /2005, omettendo di specificare l'oggetto degli atti richiamati.

3. I punti successivi riportano la Delibera n. 317 del 18/10/2006 con cui è stata indetta gara a procedura ristretta ed accelerata per l'affidamento del servizio di pulizia, sanificazione locali ed *inservientato* vario ed approvati i disciplinari d'oneri e di partecipazione nonché la delibera n.458 del 20/12/2006 attraverso la quale sono stati prorogati i relativi contratti per ulteriori 60 giorni dalla data del 31/12/2006 (proroga dal 01/01/2007 al 28/02/2007); anche in questo caso l'ASP non chiarisce a quali affidamenti fanno riferimento i contratti prorogati.

¹⁴ Il D.L. 30 aprile 2019, n. 35 convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 2019 n. 60, dispone, all'art. 7, che *“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 32 ((...)) del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, il Commissario straordinario ((, sentito il Presidente dell'ANAC,)) propone al Prefetto, alternativamente, una delle misure di cui ((al medesimo articolo 32, comma 1, lettere a) e b), e comma 8, nei confronti delle imprese e dei soggetti privati)) che esercitano attività sanitaria per conto del Servizio sanitario regionale”*.

4. Relativamente all'anno 2007 vengono riportate la Delibera n.180 del 05/04/2007 recante Procedure di approvvigionamento di beni e servizi, la Determinazione – non identificabile – con cui è stato prorogato il servizio per il periodo 01/03/2007 al 30/06/2007 nonché la delibera n. 552 del 07/08/2007 recante Proroga contratti di servizi, attraverso la quale è stato prorogato il servizio per il periodo 01/07/2007 al 31/12/2007. Similmente a quanto sopra riscontrato non è dato sapere se le “procedure di approvvigionamento di beni e servizi” di cui alla Delibera n. 180 si riferiscano ad affidamenti disciplinati dal d.lgs. n. 163/2006.
5. L'elenco riporta, per il 2008 tre delibere (n. 150 del 12/02/2008, n. 647 del 23/09/2008, n. 740 del 30/10/2008) con le quali vengono prorogati contratti già scaduti, integranti, conseguentemente, non già delle proroghe ma degli affidamenti diretti.
6. Nel 2009 vengono adottate due delibere e, precisamente, la n. 725 del 18/11/2009 e la n. 726 di pari data, recanti entrambe Presa d'atto dei servizi di pulizia svolti dalle ditte GSA e ATI tra Sipam e A.E.S. nell'anno 2009 e formalizzazione della relativa spesa.
7. Nel corso del 2010 vengono parimenti adottate le delibere nn. 387 e 388 del 01/12/2010 recanti entrambe Presa d'atto dei servizi di pulizia e sanificazione dei locali espletati dalle ditte GSA e ATI Sipam nell'anno 2010 e formalizzazione della relativa spesa.
8. Con delibere nn. 62 e 63 del 19/09/2011 l'ASP ha approvato la Presa d'atto dei servizi di pulizia e sanificazione dei locali espletati dalle ditte G.S.A., ATI Sipam e CNS nell'anno 2011 e la formalizzazione della relativa spesa.
9. Relativamente all'anno 2012, con delibera n. 360 del 05/07/2012 e, successivamente, con delibera n. 854 dell'11/12/2012 l'Azienda ha approvato la liquidazione delle fatture alle ditte Cnr, Gruppo Consortile Coopservice Gestione, Sipam e GSA per il servizio svolto nell'arco del 2012.
10. Quanto all'anno 2013, con delibera n.304 del 24/05/2013 è stata indetta gara a procedura aperta per l'affidamento della fornitura dei servizi di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie ricadenti nella competenza territoriale dell'ASP di Reggio Calabria; con delibera n. 341 del 13/06/2013 si è invece provveduto alla liquidazione delle fatture alle ditte Gruppo Consortile Coopservice Gestioni, Cnr e Sipam per il servizio di pulizia relativo al periodo dal 01/01/2013 al 31/12/2013.
11. L'elenco riporta, inoltre, le delibere n. 559 del 21/07/2015 e n. 202 del 26/02/2016 recanti, entrambe Liquidazione fatture alle ditte Gruppo Consortile Coopservice Gestioni , Cnr e Sipam per il servizio di pulizia svolto, rispettivamente nei periodi: dal 01/01/2015 al 30/06/2015 nonché dall'01/07/2015 al 31/12/2015.
12. L'ASP richiama, infine, la Determina n. 568 del 21/06/2016 recante Procedura aperta per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie ricadenti nella competenza territoriale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria. Dichiarazione di avvenuta efficacia dell'aggiudicazione definitiva.

Servizio di Pulizia e Sanificazione locali nell'ambito territoriale di Locri

1. L'elenco relativo all'ambito territoriale di Locri riporta, in apertura, la Delibera n. 174 del 26/04/2007 di Indizione della gara con procedura aperta: “Appalto pubblico di fornitura, ai sensi dell'art. 55 del D.lgs. n. 163/06 per l'affidamento del servizio di pulizia - sanificazione dei presidi ospedalieri di Locri e Siderno e del centro ex Aias di contrada Fagaco di Stignano”, successivamente definitivamente aggiudicata, con Delibera n. 420 del 24/06/2008, alla Società Coopservice (poi divenuta Gruppo Coopservice Gestioni).

2. Con Delibera n. 169 del 28/03/2008 l'ASP ha formalizzato la proroga dell'affidamento del servizio di pulizia per mesi 4 (quattro) con decorrenza dall'01/01/08 al 30/04/08 alla Società Coopservice di Locri di cui alla gara scaduta il 30.06.2007, aggiudicata con delibera n. 344/2004.
3. Dalla lettura dell'elenco si apprende che con Nota prot. n. 25593/2009 la Prefettura ha chiesto informazioni sul Gruppo Coopservice Gestioni Società Consortile, aggiudicataria della gara, di cui al p.to 1.
4. Nel 2010, l'ASP ha adottato le Determinazioni nn. 337 del 29/04/2010 e 422 del 31/05/2010 recanti Liquidazione fatture del Gruppo Coopservice Gestioni per il servizio di pulizia locali relative, rispettivamente, ai mesi di Gennaio e Febbraio nonché di Marzo e Aprile 2010.
5. Con Delibere nn. 205 del 14/10/2010 e 472 del 07/12/2010 ha parimenti approvato la liquidazione delle fatture del Gruppo Coopservice Gestioni per il servizio di pulizia locali relative, rispettivamente, ai mesi di giugno-luglio e agosto nonché di settembre e ottobre 2010.

Servizio di Pulizia e Sanificazione locali nell'ambito territoriale di Palmi

1. L'elenco relativo all'ambito territoriale di Palmi ci informa che con Delibera n. 960 del 18/05/2001 è stata indetta "gara a licitazione privata del servizio di pulizia, mediante procedura accelerata" e che con successiva Delibera n. 769 del 12/04/2002 la stessa è stata aggiudicata all'ATI Consorzio Nazionale Servizi- Luxtauria – Ecopan. Il relativo contratto, stipulato in data 02/05/2002 è stato successivamente rinnovato per ulteriori due anni, giusta Delibera n. 320 del 03/05/2005.
2. Nel 2007, con Determina n. 586 del 21/05/2007 è stata deliberata la proroga dell'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione degli immobili dell'ex ASL n.10 di Palmi con l'ATI CNS, Ecopan, Luxtauria fino al 30/09/2007 e con Delibera n. 1070 del 17/10/2007 dall'01/10/2007 al 31/12/2007.
3. Relativamente all'anno 2008, l'Azienda ha provveduto con una Delibera (n. 131 del 05/02/2008) e tre Determinazioni (nn. 305 del 03/07/2008, 615 del 05/08/2008, 979 del 27/10/2008) a "prorogare, rinnovare, affidare" lo stesso servizio di mese in mese fino al 31/12/2008.
4. Nel 2009, l'ASP ha adottato tre Delibere (nn. 11 del 16/01/2009, 151 del 09/04/2009, 724 del 18/11/2009) con le quali ha approvato di "riaffidare e prorogare" lo stesso servizio di mese in mese fino al 31/12/2009 e di "formalizzare" la relativa spesa.
5. Con Delibera n. 117 del 26/02/2010 l'ASP ha disposto la Proroga e prenotazione contabile per mesi sei dall'01/01/2010 al 30/06/2010 del Servizio di pulizia e sanificazione locali dell'ambito territoriale di Palmi.
6. L'ASP, infine, ci informa che con Delibera n. 125 del 06/10/2010 ha disposto il subentro dell'Impresa ASIA Multiservizi alla società Luxtauria per il servizio di pulizia e sanificazione dei locali nell'ambito Palmi e che con Delibera n. 261 del 25/10/2010 ha proceduto con l'annullamento in autotutela della sopra richiamata delibera n.125.

C. Procedure per l'approvvigionamento dei farmaci e dispositivi medici (fasc. n. 1326/2018)

1. Con particolare riferimento alla Delibera n. 69 del 24/1/18 recante "Prenotazione contabile di spesa, fino al 31/12/18, necessaria per l'acquisto di farmaci e materiale sanitario ed affini per le Farmacie Ospedaliere e Territoriali dell'A.S.P. di Reggio Calabria", attraverso la quale sono stati prorogati contratti di appalto scaduti relativi a procedure attivate negli anni 2007 – 2009, l'ASP, nella nota di

riscontro, ha ribadito l'adozione di analoghe deliberazioni per il 2019 e il 2020¹⁵ confermando di aver *“provveduto a rinnovare l'efficacia di alcune gare riguardanti soprattutto farmaci e dispositivi medici allo scopo di non paralizzare l'approvvigionamento di beni essenziali”*, successivamente parzialmente modificate a seguito dell'espletamento da parte della Regione di alcune gare relative a tali prodotti.

2. Quanto alla richiesta dell'UVSF di trasmettere una relazione sulle procedure per l'approvvigionamento dei farmaci e dispositivi medici in uso presso l'ASP Reggio Calabria e, relativamente ai beni infungibili di produrre l'elenco dei farmaci, dispositivi medici e diagnostici, altro materiale sanitario di consumo corrente e di beni durevoli acquistati come beni infungibili e/o esclusivi e di conoscere le modalità con le quali viene verificata l'infungibilità stessa, l'Azienda si è limitata a fornire, nella nota di riscontro, alcune informazioni sugli affidamenti diretti riguardanti farmaci e dispositivi medici, che l'Azienda acquista in quanto “farmaci e prodotti *ad personam* o anche riferiti a pazienti affetti da malattie rare nonché di farmaci non presenti nel PTR/ PTA¹⁶”.

3. Dalla lettura della nota di riscontro si apprende, innanzitutto, che *“il medico richiedente formula prescrizioni personalizzate e motivate oltre che supportate da valutazioni cliniche”* e che, quindi, l'unicità e infungibilità (oltre che indispensabilità) del bene è attestata dal *medico prescrivente* che compila il modello dedicato con relativa assunzione di responsabilità, cui segue la connessa autorizzazione distrettuale; a valle di tale procedura l'Ufficio competente provvede ad istruire il relativo processo di approvvigionamento.

4. L'Azienda precisa, inoltre, che, per disposizione regionale, *“i centri prescrittori per malattie rare”* afferiscono alle Aziende Ospedaliere (quindi aziende diverse dalle ASP), e che i piani terapeutici hanno una validità di massimo 12 mesi (a volte anche trimestrale o semestrale). Pur sostenendo, al punto 2. della nota di riscontro, che ciò comporta *“la materiale impossibilità di programmare gli acquisti riferiti a tale categoria di beni”*, al punto 5. chiarisce che *“la elaborazione dei fabbisogni in relazione agli acquisti che precedono è strettamente connessa, come specificato, ai periodi indicati nei piani terapeutici”*.

5. Conclusivamente, l'ASP afferma che l'adozione di determine con le quali si è proceduto ad affidamenti diretti deriva dalla circostanza che i beni acquistati non erano ricompresi nelle gare sopra richiamate e rispondevano (rispondono ancora adesso sebbene in diversa misura) alla necessità di garantire prestazioni specifiche di assistenza sanitaria. Sostiene, inoltre, di aver comunque seguito le previsioni del codice degli appalti, la regolamentazione regionale di cui al DCA n. 137/15¹⁷ e provveduto, ovviamente, alla relativa registrazione contabile.

6. Per quanto riguarda invece l'attività di programmazione del fabbisogno di farmaci e dispositivi medici, rispetto alla quale l'UVSF aveva chiesto di illustrare il processo di elaborazione del fabbisogno e la correlata programmazione delle scorte di magazzino, anche in relazione al coordinamento con l'attività dell'aggregatore regionale di riferimento, l'ASP ha specificato che il fabbisogno di farmaci e dispositivi medici è formulato dall'Azienda in collaborazione con il Servizio Farmaceutico, i Distretti, l'Ufficio Provveditorato e l'Ufficio Economico Finanziario. Relativamente alla programmazione delle scorte di magazzino, l'Azienda si è limitata a precisare che essi sono gestiti prevalentemente dalle Farmacie. Ha aggiunto, infine, che la convenzione stipulata con So.Re.Sa. comporterà, in relazione alle gare che saranno affidate al soggetto aggregatore, la stretta collaborazione delle Aziende del Servizio Sanitario Regionale della Calabria che, per tramite del tavolo tecnico appositamente costituito, *“tenderà a rendere omogenei i fabbisogni generati dalle singole Aziende del territorio calabrese”*.

¹⁵ Deliberazione n. 15/19, valida per il 2019; Deliberazione n. 608/19, valida per il 2020.

¹⁶ PTR = Prontuario Terapeutico Regionale; PTA = Prontuario Terapeutico Aziendale.

¹⁷ DCA n. 137/15 recante Regolamento Conflitto di Interessi ed aggiornamento DPGR 38/2012 *“...linee guida vincolanti per l'uniformità dei processi e delle procedure adottate nella gestione dei farmaci e dei dispositivi medici in ambito aziendale”*.

VI. TRASMISSIONE ALLEGATI

1. Come sopra riportato, in data 20 marzo u.s. l'Azienda ha inviato la propria nota di riscontro. Benché in essa si faccia riferimento a quattro diversi allegati¹⁸, gli stessi sono stati trasmessi il 29 aprile ed acquisiti al Protocollo Generale Anac in data 04/05/2020.
2. Il primo e, precisamente, la Relazione del DEC attiene al Fasc. n. 2641/2017, gli altri tre, ovvero DCA 33/15, DCA 137/15, Elenco Farmaci al Fasc. n. 1326/2018.

B. Servizi di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie ricadenti nella competenza territoriale dell'ASP Reggio Calabria (fasc. n. 2641/2017)

Relazione del Direttore dell'esecuzione del contratto

1. Con determina n. 819/2015, all'esito di gara indetta con delibera n. 304/2013, l'affidamento della fornitura dei servizi di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie ricadenti nella competenza territoriale dell'A.S.P. di Reggio Calabria è stato aggiudicato all'ATI Helios Soc. Cooperativa (mandataria)/S.G.S. S.r.l., Gruppo Consortile Coopservice Gestioni, Icarus Servizi s.r.l. e Brutia Service S.r.l. (mandanti).
2. Relativamente all'esecuzione di tale affidamento, il DEC ha preliminarmente sottolineato, nella propria relazione, che essa ha avuto inizio a far data dal 18 luglio 2016 e che il servizio è stato effettuato, nel tempo, secondo i canoni di qualità e quantità richiesti.
3. A causa dei significativi ritardi di pagamento da parte dell'ASP, nel corso del 2019 si è assistito all'esperimento delle procedure di raffreddamento¹⁹, poi rientrate a seguito della regolarizzazione di tali spettanze.
4. Quanto alle modifiche contrattuali, il DEC ha specificato che le stesse attengono, sostanzialmente, ai soli profili operativi relativi alla distribuzione delle aree di alto, medio e basso rischio su taluni PP.OO. e che si sono rese necessarie al fine di rendere il servizio maggiormente rispondente alle mutate esigenze aziendali. Tali modifiche, secondo quanto si legge nella relazione, non hanno, tuttavia, comportato un aumento della spesa poiché l'importo del canone originariamente pattuito è rimasto invariato.
5. Relativamente ad ulteriori modifiche, il DEC ha precisato che la composizione dell'ATI, affidataria del servizio, ha subito un cambiamento concernente una mandante, la Icarus Servizi s.r.l. Quest'ultima, a seguito di cessione di ramo aziendale, a decorrere dal 1° marzo 2018, è stata sostituita nel contratto, a titolo universale, dalla B.S.D. s.r.l.
6. Con riferimento, infine, alla sua percentuale di esecuzione, il DEC ha innanzitutto precisato che tale affidamento ha durata quinquennale e, precisamente, dal 18 luglio 2016 al 17 luglio 2021 e che, conseguentemente, lo stato di esecuzione del servizio in termini percentuali è pari a circa il 60-65%. Ha inoltre aggiunto che così negli atti di gara come nel susseguente contratto, è stata prevista la possibilità di proroga biennale della durata dello stesso alle medesime condizioni.

C. Procedure per l'approvvigionamento dei farmaci e dispositivi medici (fasc. n. 1326/2018)

DCA n. 33 del 11 maggio 2015

¹⁸ Cfr., in tal senso, pag. 6, "come richiesto si allega copia della relazione del DEC"; pag. 7, "si allega un elenco, esemplificativo, dei farmaci"; nonché, in calce, "Allegati: Relazione DEC, DCA 33/15, DCA 137/15, Elenco Farmaci".

¹⁹ Obbligatorie prima dell'indizione di un qualsiasi sciopero che abbia ad oggetto servizi pubblici essenziali.

Il Decreto del Commissario ad acta n. 33 dell'11/05/2015 recepisce il Prontuario Terapeutico Regionale (PTR), in sostituzione dell'Allegato DCA n. 3 del 31 marzo 2015. Esso riporta l'Allegato con relativa Tabella consistente in cinque colonne, ciascuna delle quali riporta, nell'ordine: (i) ATC²⁰; (ii) Principio attivo; (iii) Via di somministrazione; (iv) Classe di appartenenza; (v) Note.

DCA n. 137 del 21 dicembre 2015

1. Il Decreto del Commissario ad acta n. 137 del 21 dicembre 2015 recepisce e approva:

- il regolamento ed il relativo allegato contenente la procedura relativa al conflitto di interesse per dipendenti ed esperti della Regione Calabria, nonché per i componenti dei gruppi di lavoro e per tutti i soggetti che possono essere coinvolti in procedure di valutazione ed attività nell'ambito delle Aree di rischio Generali e Specifiche previste dall'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione in ambito sanitario;

- l'aggiornamento del Processo d'Acquisto dei beni sanitari previsto dal DPGR 38/2012 ... *“linee guida vincolanti per l'uniformità dei processi e delle procedure adottate nella gestione dei farmaci e dei dispositivi medici in ambito aziendale”*.

Fanno parte integrante e sostanziale del decreto in esame gli allegati tecnici denominati rispettivamente “Processo di acquisto per le farmacie” ed “Allegato A - Regolamento conflitto di interesse”.

2. Per quanto di precipuo interesse dell'ANAC il Decreto in esame ridisegna il processo di acquisto dei prodotti farmaceutici e materiale sanitario, individuando le fasi della (i) pianificazione e programmazione; (ii) ordine e consegna merce; (iii) fatture elettroniche e mandato di pagamento nonché disciplina dei “Casi particolari”, tra i quali fa rientrare il processo di acquisto dei beni infungibili²¹ e prodotti esclusivi²².

3. La fase iniziale del processo di acquisto dei prodotti esclusivi e beni infungibili è caratterizzata dalla presentazione della richiesta da parte delle unità operative (UU.OO.), predisposta utilizzando il modello apposito e corredata dalle relazioni cliniche/tecniche. La commissione per la valutazione delle richieste esprime un parere entro 30 giorni dalla ricezione della stessa e la inoltra alla Direzione Strategica che effettua una valutazione sui costi/opportunità della richiesta. In caso di approvazione invia la richiesta approvata alla Direzione Ufficio Acquisizione Beni e Servizi, che avvia le procedure di acquisto.

4. Il modulo di richiesta di acquisizione di dispositivi medici unici o dedicati prevede che il Direttore/Responsabile dell'U.O. descriva il prodotto richiesto indicando il nome commerciale dello stesso ed individuando il nome della ditta presso la quale dovrà essere effettuato l'acquisto in quanto unica produttrice/esclusivista della vendita. Il richiedente deve altresì motivare le ragioni di natura tecnica, correlate ad indicazioni di natura diagnostica e terapeutica, che non consentono l'impiego di prodotti con caratteristiche equivalenti e che giustificano la dichiarazione di infungibilità.

Deliberazione del Direttore Generale n. 126 del 13 febbraio 2018

²⁰ Il sistema di classificazione anatomico, terapeutico e chimico, sigla ATC dall'inglese Anatomical Therapeutic Chemical classification system, viene usato per la classificazione sistematica dei farmaci ed è controllato dall'Organizzazione mondiale della sanità.

²¹ Si intendono “infungibili” i beni (dispositivi medici e diagnostici e altro materiale sanitario, sia di consumo corrente che durevoli) non equivalenti ad altri, né per utilità, né per valore e, quindi, non intercambiabili con altri, l'infungibilità attiene alla mancanza di un'alternativa diagnostica, terapeutica o tecnica.

²² L'esclusività, invece, attiene a prodotti e/o beni che, per ragioni tecniche, nonché per ragioni attinenti alla tutela dei diritti esclusivi (in quanto protetti da brevetti o privative industriali), possono essere forniti da un operatore economico determinato.

1. La Deliberazione n. 126 del 13 febbraio 2018 recante “Armonizzazione procedure per l'erogazione di farmaci – dispositivi medici e prodotti parafarmaceutici” precisa, innanzitutto, che per quanto riguarda le procedure di acquisto, la Regione ha definito le Linee guida vincolanti con D.C.A. n. 137/2015; nella parte inerente l'approvvigionamento di Dispositivi Medici (DM), ha previsto apposita modulistica per la richiesta di Dispositivi Medici non presenti nei contratti e di Dispositivi medici Unici ed Infungibili, prevedendo per questi ultimi anche una Commissione di valutazione.
2. Poiché, tuttavia, rimanevano esclusi alcuni casi non coperti dalle procedure regionali, con la delibera in esame, l'ASP di RC ha fornito una sintesi delle procedure relative alle prescrizioni ed approvvigionamento di farmaci e DM non rientranti nel Prontuario Terapeutico Regionale/Aziendale e nelle Gare SUA/Accordo Quadro regionale, sia per uso all'interno dei Presidi ospedalieri sia per l'erogazione diretta ai pazienti.
3. Con riferimento ai DM Unici o Dedicati, la delibera in commento ha preliminarmente chiarito che le richieste sono dettagliatamente regolate dal processo di acquisto per le Farmacie, allegato al DCA n. 137/2015, che prevede altresì la modulistica dedicata la quale, tuttavia, è riferita al solo contesto ospedaliero. Conseguentemente, con la delibera in parola si forniscono le istruzioni per adattare procedura e modulistica al contesto distrettuale.
4. Nello specifico, il modulo per la richiesta è quello dell'allegato 2 al DCA n. 137/2015, di cui si è già dato conto; la Scheda di Rendicontazione Trimestrale concernente gli acquisti dei DM Unici o Dedicati, allegata alla delibera, è quella in precedenza predisposta dalla Regione, la quale richiede la trasmissione dei seguenti dati: (i) Centro Prescrittore; (ii) Ditta; (iii) Modello; (iv) Nr. Pazienti; (v) Quantità; (vi) Costo.

Elenco farmaci

1. Relativamente alla richiesta dell'UVSF di produrre l'elenco dei farmaci, dispositivi medici e diagnostici, altro materiale sanitario di consumo corrente e di beni durevoli acquistati come beni infungibili e/o esclusivi, l'Azienda ha viceversa trasmesso un documento Excel, in cui ha aggregato (tutti) gli acquisti di farmaci e dispositivi medici attuati, nel corso del 2019, attraverso affidamenti diretti – caratterizzati, a volte, dalla loro infungibilità/unicità, a volte dal fatto di non essere presenti nei contratti (fuori gara), a volte inseriti nell'elenco senza alcuna particolare specificazione.
2. Tale documento riporta i seguenti dati: (i) CIG; (ii) OGGETTO; (iii) PROCEDURA DI SCELTA; (iv) AGGIUDICATARIO.

VII. DELIBERAZIONE DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA N. 81 DEL 31/01/2020

1. Con deliberazione n. 81 del 31 gennaio 2020 la Commissione straordinaria ha adottato l'*Atto di indirizzo e verifica stato procedimenti di acquisizione beni servizi e lavori*. Nelle premesse, vengono richiamate le note nn. prot. 31623 del 09/05/2019 e prot. 39614 del 13/06/2019 con le quali la Commissione aveva rappresentato al Commissario *ad acta* per il Piano di rientro²³ le profonde criticità relative all'attività contrattuale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria.
2. In particolare, con nota prot. n. 31623 del 09/05/2019 avente ad oggetto “Indirizzi su procedure ad evidenza pubblica”, la Commissione ha sottolineato, preliminarmente, di essere sottoposta, nello svolgimento delle procedure di affidamento, a un duplice regime vincolato, l'uno dettato dal 1° e 2°

²³ Gen. Dr. Saverio Coticelli, nominato dal Consiglio dei Ministri il 7 dicembre 2018.

comma dell'art. 6 del D.L. n. 35/2019²⁴, e l'altro dall'art. 100 del D.lgs. n. 159/2011²⁵. Nella stessa nota ha evidenziato, altresì, di aver appreso, attraverso la lettura della deliberazione n. 15 adottata dal Direttore Generale dell'ASP il 1° gennaio 2019, che è stata disposta la proroga di un apprezzabile numero (38) di contratti di forniture e servizi, di valore superiore alla soglia comunitaria, da tempo scaduti, sul presupposto della necessità di garantire la continuità delle forniture direttamente correlate all'erogazione dell'assistenza sanitaria, senza tuttavia che fosse stata contestualmente disposta – in conformità all'art. 106, comma 11, del D.lgs. n. 50/2016 – la prescritta indizione di apposite procedure di gara volte all'individuazione di nuovi contraenti, ad eccezione di un esiguo numero (10) di rapporti contrattuali di forniture e servizi, tutti di valore superiore alla soglia comunitaria, per i quali – al momento dell'invio della nota – figuravano attivate delle procedure di gara, considerando tali non solo quelle in via di espletamento ma anche quelle in fase di predisposizione da parte della SUA Calabria. La Commissione ha inoltre precisato che a tali procedure andrebbero sommate anche quelle (almeno 50) che la stessa si apprestava a inserire nel Programma Triennale dei lavori pubblici e nel Programma Biennale degli acquisti di beni e servizi.

3. Con nota prot. n. 39614 del 13/06/2019 avente ad oggetto “Contratti per la fornitura di beni e servizi ASP Reggio Calabria” la Commissione straordinaria ha invece segnalato come la grave situazione dei contratti per servizi e forniture dell'ASP stia producendo effetti distorsivi oltre che sui prezzi praticati anche sul mancato adeguamento dei prodotti delle forniture alle innovazioni intervenute nel settore sanitario sotto il profilo diagnostico e farmacologico. Al riguardo ha sottolineato come i sanitari lamentino proprio l'inadeguatezza dei capitolati di fornitura a causa della loro datazione nel tempo e di come, in molti casi, onde scongiurare danni ai pazienti, i medici stessi si assumono la responsabilità di richiedere farmaci o ausili innovativi non presenti nelle vecchie forniture. Nella stessa nota, la Commissione ha anche rappresentato che l'ASP non solo non può interrompere i rapporti contrattuali in corso, ancorché scaduti, al fine di garantire la continuità dell'erogazione del pubblico servizio ma deve anche avviare una grande quantità di gare attraverso Consip o le centrali di acquisto di altre regioni che tuttavia non potrà svolgere in quanto non dispone delle necessarie risorse umane e professionali che il caso impone. A tal fine, ha chiesto al Commissario *ad acta* di fornire indicazioni su come procedere e di disporre, a favore della stessa Commissione, l'assegnazione di esperti nella materia degli appalti pubblici onde poter *“costituire un task force dedicata capace in breve tempo di riportare a normalità il settore approvvigionamenti”*.

4. Trascorsi sei mesi, la Commissione straordinaria ha dovuto tuttavia prendere atto della “grave situazione di stallo dei procedimenti ad evidenza pubblica afferenti l'acquisizione di beni e servizi” e,

²⁴ Art. 6, comma 1: Gli enti del Servizio sanitario della Regione si avvalgono esclusivamente degli strumenti di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione da CONSIP S.p.A. nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica amministrazione ovvero, previa convenzione, di centrali di committenza di altre regioni per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, strumentali all'esercizio delle proprie funzioni, superiori alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. Resta ferma, in ogni caso, la facoltà di avvalersi del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Sicilia-Calabria.

Art. 6, comma 2: Per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture inferiori alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016, il Commissario *ad acta* stipula un protocollo d'intesa con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ai sensi dell'articolo 213, comma 3, lettera h) del medesimo decreto legislativo a cui si adeguano gli enti del Servizio sanitario della Regione. ((Fino alla stipula di tale protocollo d'intesa restano in vigore le norme e le procedure vigenti)).

²⁵ Art. 100 del D.lgs. n. 159/2011(Codice antimafia): L'ente locale, sciolto ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, deve acquisire, nei cinque anni successivi allo scioglimento, l'informazione antimafia precedentemente alla stipulazione, all'approvazione o all'autorizzazione di qualsiasi contratto o subcontratto, ovvero precedentemente al rilascio di qualsiasi concessione o erogazione indicati nell'articolo 67 indipendentemente dal valore economico degli stessi.

conseguentemente, ha disposto, attraverso l'adozione della delibera n. 608 del 31/12/2019, la proroga di numerosi contratti, ormai scaduti, relativi a beni e servizi e richiesto al competente Ufficio di svolgere attività di monitoraggio dello stato di avanzamento delle procedure ad evidenza pubblica.

5. Al fine di accelerare lo svolgimento delle gare e stante il consistente accumulo di procedure non realizzate nel tempo alle loro naturali scadenze, la Commissione straordinaria, con delibera n. 81 del 31 gennaio 2020, ha quindi adottato l'Atto di indirizzo destinato ai competenti Uffici dell'ASP e al Direttore Amministrativo affinché questi si facciano parte attiva nella proposta di stipula di accordi di programma o convenzioni con altri Enti sanitari del territorio reggino, ai sensi dell'art. 15 della Legge n. 241/90²⁶. Attraverso la delibera in commento, la Commissione ha anche richiesto all'Ufficio Provveditorato di produrre un immediato cronoprogramma delle attività *de quibus* onde verificare l'esatto adempimento di quanto disposto dalla Commissione medesima.

VIII. VALUTAZIONI

A. Servizio di noleggio, lavaggio, stiratura, disinfezione, sterilizzazione, distribuzione e rifornimento continuo di biancheria (fasc. n. 4807/19)

1. Con riferimento all'affidamento in questione, ciò che emerge piuttosto chiaramente è che nonostante l'ASP di Reggio Calabria avesse inglobato le AASSLL di Locri e Palmi, i tre ambiti territoriali hanno di fatto mantenuto la propria autonomia negoziale che non si esprimeva, evidentemente, nello svolgimento di gare quanto, al contrario, nelle costanti proroghe dei rapporti contrattuali che ben presto si erano trasformate in affidamenti diretti. L'istituto della proroga, infatti, per poter validamente esplicare i propri effetti, deve essere attivato dalle stazioni appaltanti prima della scadenza del contratto al quale lo stesso si riferisce: in altre parole, poiché con la proroga viene modificata la durata del contratto, la stessa presuppone che il contratto sia ancora in corso di esecuzione e, quindi, efficace.

2. Per quanto concerne il ruolo della SUA²⁷ non può non rilevarsi come le criticità scaturenti dal sistema di approvvigionamento da questa attuato, caratterizzato da inerzie e ritardi, abbiano determinato pesanti ricadute sulla tempestività e idoneità dell'attività di programmazione degli acquisti. Prova ne è, del resto, la norma posta dal legislatore dell'emergenza che prevede, all'art. 6, comma 1, citato, la surroga, nell'esercizio delle proprie funzioni, di centrali di committenza di altre regioni.

3. Quanto, infine, alla nota della Commissione straordinaria sulla American Laundry Ospedaliera, pur comprendendo le enormi difficoltà che si trova ad affrontare, deve tuttavia subito rilevarsi come non basti lo svolgimento contestuale delle procedure di gara per giustificare ipotesi di "proroghe tecniche", posto che è possibile ricorrervi solo per cause determinate da fattori che comunque non coinvolgono la

²⁶ Art. 15. (Accordi fra pubbliche amministrazioni)

1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3. (comma così modificato dall'Allegato 4, art. 3, comma 2, d.lgs. n. 104 del 2010)

2-bis. A fare data dal 30 giugno 2014 gli accordi di cui al comma 1 sono sottoscritti con firma digitale, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con firma elettronica avanzata, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera q-bis) del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, o con altra firma elettronica qualificata pena la nullità degli stessi. Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.

(comma aggiunto dall'art. 6, comma 2, legge n. 221 del 2012, poi così modificato dall'art. 6, comma 5, legge n. 9 del 2014)

²⁷ La commissione di indagine fa riferimento invero alla presenza di diverse centrali di committenza in corrispondenza con i territori di competenza delle sopresse aziende sanitarie locali n. 9 di Locri, n. 10 di Palmi e n. 11 di Reggio Calabria.

responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice. Inoltre, condizione inderogabile per l'affidamento diretto delle forniture successive è che il loro importo complessivo stimato sia stato computato per la determinazione del valore globale del contratto iniziale.

B. Servizi di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie ricadenti nella competenza territoriale dell'ASP Reggio Calabria (fasc. n. 2641/2017)

1. Quanto ai servizi di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie ricadenti nella competenza territoriale dell'A.S.P. di Reggio Calabria, gli elenchi puntati trasmessi dalla Azienda non hanno consentito di ricostruire compiutamente la cronologia relativa allo svolgimento di tali servizi nei tre ambiti territoriali di riferimento, connotati, comunque, da proroghe e affidamenti diretti.
2. Con particolare riferimento agli ambiti territoriali di Locri e Palmi, gli elenchi puntati riportano i relativi atti fino all'anno 2010. Non è dato conseguentemente sapere da chi siano stati svolti tali servizi fino al 2016, posto che con determina n. 819/2015 l'affidamento della fornitura dei servizi di pulizia e sanificazione delle strutture amministrative e sanitarie ricadenti nella competenza territoriale dell'A.S.P. di Reggio Calabria è stato aggiudicato all'ATI Helios Soc. Cooperativa (mandataria)/S.G.S. S.r.l., Gruppo Consortile Coopservice Gestioni, Icarus Servizi s.r.l. e Brutia Service S.r.l. (mandanti) che, a causa del contenzioso nel frattempo intervenuto, ha iniziato, formalmente, a fornire i servizi in parola in data 18.07.2016²⁸.

C. Procedure per l'approvvigionamento dei farmaci e dispositivi medici

1. Parimenti a quanto sopra rilevato, per ciò che concerne l'attività di programmazione del fabbisogno di farmaci e dispositivi medici, rispetto alla quale l'Ufficio istruttore aveva chiesto di illustrare il processo di elaborazione del fabbisogno e la correlata programmazione delle scorte di magazzino, anche in relazione al coordinamento con l'attività della centrale di acquisti di riferimento, la sintesi fornita dall'Azienda non ha di fatto consentito alcuna particolare verifica in merito.
2. In riferimento alle procedure di acquisizione di farmaci, dispositivi medici e diagnostici nonché di altro materiale sanitario, ritenuti infungibili e/o esclusivi, dalla lettura della nota di riscontro dell'ASP è emerso che le modalità con le quali viene attestata l'infungibilità del bene si concentrano, sostanzialmente, nella fase in cui il medico prescrittore compila il modello dedicato con relativa assunzione di responsabilità, cui segue la fase di autorizzazione distrettuale, a valle della quale l'Ufficio competente provvede ad istruire il relativo processo di approvvigionamento. L'Azienda ha inoltre sottolineato *"la materiale impossibilità di programmare gli acquisti riferiti a tale categoria di beni"*.
3. Sul punto si osserva, tuttavia, che il DCA n. 137 del 21 dicembre 2015 nel disciplinare il Processo di pianificazione e programmazione – Definizione del Fabbisogno impone alle Aziende di implementare e monitorare i seguenti indicatori: 1) Numero degli affidamenti diretti sul totale degli acquisti (quantità e valore); 2) Numero di affidamenti (quantità e valore) di beni infungibili sul totale acquistato; 3) Numero di affidamenti (quantità e valore) di beni esclusivi sul totale acquistato; 4) Numero di affidamenti (quantità e valore) di beni infungibili/esclusivi sul totale delle richieste pervenute per unità di committenza; 5) Numero di proroghe e rinnovi sul totale degli affidamenti (quantità e valore); 6) Numero di richieste d'acquisto di prodotti non presenti in gara (quantità e valore) sul totale degli

²⁸ V., in tal senso, nota prot. 8749/CS del 10/02/17 del Commissario Straordinario *pro tempore*, in atti.

acquisti pervenute per unità di committenza; 7) Numero di fatture con codice univoco errato rispetto all'ufficio competente a riceverle/emissione note di credito (quantità e valore). Pertanto, se correttamente implementati, anche attraverso le Schede di Rendicontazione Trimestrale, gli indicatori di cui ai nn. 2), 3) e 4) ben potrebbero costituire la base necessaria per procedere alla pianificazione e programmazione degli acquisti di farmaci e DM ritenuti infungibili e/o esclusivi.

4. Considerazioni analoghe si possono enucleare relativamente all'elenco dei farmaci e DM trasmesso dall'Azienda su foglio Excel in quanto, non avendo riportato esclusivamente gli affidamenti con procedura negoziale diretta di beni sanitari ritenuti infungibili e/o esclusivi, e non avendone indicato il relativo valore, non ha consentito all'Ufficio di calcolare l'incidenza di tali affidamenti sul totale acquistato.

5. Passando dalla fase di pianificazione e programmazione dei beni infungibili e/o esclusivi a quella di acquisto, per quanto attiene alla disciplina delle modalità di presentazione della richiesta di acquisto, si osserva che, ai sensi dell'Allegato 2, al Direttore/Responsabile dell'U.O. che richiede la fornitura del bene, in luogo delle caratteristiche tecnico-prestazionali ritenute indispensabili e le eventuali soluzioni che giungono al medesimo risultato prestazionale con metodologie diverse considerate equivalenti, si chiede di compilare e sottoscrivere un modulo con relativa relazione tecnica "comprovante l'infungibilità del prodotto". In merito si osserva che la formulazione adottata dall'Azienda nel suddetto modulo consente la presentazione di richieste espresse in termini di "prodotti" piuttosto che di "caratteristiche tecniche", e ciò può pregiudicare la confrontabilità ai fini della verifica sull'attestazione di infungibilità, e inficiare l'analisi dei fabbisogni propedeutica alla Pianificazione (v. in tal senso, ANAC – Linee Guida n. 8 del 10 ottobre 2017 in cui si stabilisce che per la *"verifica rigorosa dei presupposti che possono condurre ad effettuare acquisti ricorrendo alle procedure derogatorie dell'evidenza pubblica di cui all'art. 63 è necessario che le stazioni appaltanti già nella fase di individuazione dei propri fabbisogni accertino le caratteristiche dei beni e servizi che intendono acquistare"*).

6. Quanto all'iter del procedimento di acquisto, delineato dalla Deliberazione n. 126 del 13 febbraio 2018, in essa - benché successiva all'adozione del D.lgs. n. 50/2016 - non si fa alcun esplicito riferimento alla doverosità, per l'Ufficio procedente all'acquisizione di tali beni, di formalizzare una indagine di mercato tesa a rilevare la eventuale presenza sul mercato di operatori capaci di fornire il bene dichiarato esclusivo. Si ritiene pertanto opportuno raccomandare all'Azienda di rendere esplicito nel corpo della Delibera il ricorso alle c.d. consultazioni preliminari di mercato ex art. 66 d.lgs. 50/2016 ed espungere dal modulo di richiesta l'inciso *"L'acquisto deve essere effettuato direttamente alla ditta in quanto l'unica produttrice/esclusivista della vendita"*. Sarebbe inoltre opportuno riportare gli esiti dell'indagine preliminare svolta tra le motivazioni della delibera a contrarre.

D. Deliberazione della Commissione straordinaria n.81 del 31/01/2020

1. L'analisi della delibera n. 81 del 31/01/2020 denota le grandi difficoltà che la Commissione straordinaria sta affrontando nell'indizione di nuove gare o nel compimento di quelle in corso.

2. Tenuto altresì conto che alla stessa, ai sensi dell'art. 2 del DPR 11 marzo 2019, più volte citato, è affidata l'amministrazione dell'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria per la durata di 18 mesi, i restanti quattro mesi non sono evidentemente sufficienti per imprimere la programmata svolta nella gestione degli affidamenti ad evidenza pubblica ponendo così fine all'illegittima quanto radicata prassi delle proroghe dei rapporti contrattuali.

In base a quanto sopra considerato e sulla scorta delle precedenti osservazioni e valutazioni, il Consiglio

Delibera

- a) Il sistema di acquisti centralizzato richiede agli enti del SSN un ruolo attivo all'interno del processo di acquisto; esso comporta una accurata analisi del fabbisogno, necessaria ad una efficace programmazione e un costante monitoraggio delle procedure rese disponibili, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del 6 del D.L. n. 35/2019, dalla Consip SpA e dalle Centrali di committenza di altre regioni, anche ai fini delle tempestive adesioni alle convenzioni e agli accordi-quadro;
- b) La proroga tecnica come disciplinata dall'art. 106, comma 11 del D.lgs. n. 50/2016 è uno strumento di carattere eccezionale, attivabile al fine di assicurare la continuità del servizio, il cui utilizzo è limitato al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione del nuovo contraente; essa può essere legittimamente disposta qualora determinata da oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della gara, non invece se dovuta a un'indizione tardiva soggettivamente addebitabile alla S.A.;
- c) L'utilizzo reiterato nel tempo di proroghe e affidamenti diretti integra la violazione dei principi eurounitari di libera concorrenza, parità di trattamento e trasparenza, enunciati all'art. 30 del d.lgs. 50/2016;
- d) La richiesta di acquisto di farmaci, dispositivi medici e diagnostici, altro materiale sanitario di consumo corrente e di beni durevoli infungibili e/o esclusivi ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. b) del d.lgs. 50/2016, deve indicare le caratteristiche tecnico-prestazionali del bene, ritenute indispensabili, e le eventuali soluzioni che giungono al medesimo risultato prestazionale con metodologie diverse considerate equivalenti. La diversa formulazione della richiesta, espressa in termini di "prodotti" piuttosto che di "caratteristiche tecniche", potrebbe infatti pregiudicare la confrontabilità ai fini della verifica sull'attestazione di infungibilità.
- e) Nelle situazioni in cui la stazione appaltante ritiene che un certo fabbisogno possa essere soddisfatto unicamente mediante l'acquisto di beni o servizi infungibili è necessario che la stessa acquisisca tutte le informazioni disponibili attraverso adeguate consultazioni preliminari di mercato ex art. 66 d.lgs. 50/2016, per verificare quali siano le soluzioni effettivamente disponibili per soddisfare l'interesse pubblico per il quale si procede, e riporti successivamente gli esiti dell'indagine preliminare svolta tra le motivazioni della delibera a contrarre.

- dà mandato all'Ufficio di Vigilanza Servizi e Forniture di inviare la presente delibera alla Commissione straordinaria dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria, al Commissario e sub-commissario *ad acta* per il Piano di rientro Sanità Calabria nonché al Dipartimento Tutela della Salute, Politiche Sanitarie della Regione Calabria.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 4 giugno 2020
Per il Segretario Maria Esposito,
Rosetta Greco