



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 701 del 28 giugno 2017**

**Fascicolo UVCS n. 387/2017**

**Oggetto: Isp. 32\_2016 Visita ispettiva ai sensi dell'art. 213, comma 5, del d.lgs. 50/2016 presso le competenti sedi della Stazione Unica Appaltante della Regione Calabria.**

### **Il Consiglio**

nell'adunanza del 28 giugno 2017;

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione; Visti i decreti legislativi n. 163 del 12 aprile 2006 e n. 50 del 18 aprile 2016, e successive modificazioni; Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza centrali di committenza e concessioni di servizi,

### **Considerato in fatto**

L'Autorità Regionale Stazione Unica Appaltante è stata istituita con legge regionale n. 26 del 7 dicembre 2007. La SUA, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della l.r. n. 26/2007, assume, per conto della Regione Calabria, la qualità di centrale di acquisto ai sensi dell'articolo 1, commi 455 e 456 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 e opera quale organismo dotato di indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione, in regime di autonomia organizzativa e contabile, con il fine di assicurare la correttezza, la trasparenza e l'efficienza della gestione dei contratti pubblici, nonché di prevenire le infiltrazioni di natura malavitosa.

La SUA è dotata di un regolamento di organizzazione approvato con DGR del 31 marzo 2009 che ne disciplina "le finalità, i compiti l'organizzazione ed il funzionamento". Gli organi della SUA sono il Direttore generale ed il Comitato di Sorveglianza. Il Comitato di sorveglianza, dotato di regolamento interno preposto alla assegnazione degli obiettivi nonché alla verifica sull'andamento generale della SUA.

La SUA Calabria si occupa della preparazione, indizione ed aggiudicazione delle gare concernenti lavori ed opere pubbliche, delle acquisizioni di beni e forniture di servizi a favore della Regione Calabria e degli Enti, Aziende, Agenzie ed organismi da essi dipendenti, vigilati o ad essa collegati nonché alle società miste a maggioranza regionale e per gli enti del servizio sanitario regionale cui è fatto obbligo di ricorrere alla SUA nei modi e nei termini stabiliti dalla legge.

La legge n. 26/2007 di istituzione della SUA ha individuato nella stessa Regione, negli enti, aziende ed organismi da essa dipendenti, vigilati o collegati nonché negli enti del Servizio sanitario regionale, i soggetti obbligati a ricorrere alla stessa per gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo superiore alle 150.000 euro. Con decreto n. 460 del 28 gennaio 2016 è stato approvato lo schema di convenzione

tra il Dipartimento per la tutela della salute e le aziende sanitarie ed ospedaliere della Calabria che regola i rapporti al fine dell'effettuazione di gare centralizzate in nome e per conto di queste ultime.

La SUA con delibera Anac n. 54/2015 come successivamente aggiornata con delibera n. 784/2016 è stata inclusa nell'elenco dei soggetti aggregatori di cui all'art. 9, comma 1, del d.l. 66/2014 convertito con modificazioni, dalla legge n. 89 del 23 giugno 2014.

Ai sensi dell'art. 213, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016 è stata espletata nei confronti della Stazione Unica Appaltante della Regione Calabria un'indagine ispettiva su incarico del Presidente prot. n. 130279 del 7.9.2016, al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi in ordine agli affidamenti operati dalla stessa in qualità di centrale di committenza a partire dal 1° gennaio 2013 con riferimento ai beni e servizi sanitari, funzionali alla verifica in ordine alla correttezza delle procedure adottate dalla stessa e al rispetto della normativa vigente che regola la contrattualistica pubblica, nonché in ordine all'efficienza e all'efficacia dell'attività svolta dalla medesima. La verifica dell'operato della SUA Calabria è stata ampliata in relazione all'assolvimento per il suddetto periodo degli obblighi di comunicazione vigenti nei riguardi dell'Autorità e dell'Osservatorio dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Gli esiti dell'attività ispettiva confluiti nella relazione ISP n. 32/2016 del 12.12.2016, sono stati notificati alla Stazione Unica Appaltante della Regione Calabria unitamente alla comunicazione di risultanze istruttorie prot. n. 51681 del 7.4.2017, contenente specifiche richieste riferite all'attività e all'organizzazione della suddetta stazione appaltante, con evidenza di profili di criticità, in linea con le risultanze ispettive di cui alla citata relazione.

L'indagine ispettiva ha evidenziato come, nel periodo di riferimento compreso tra l'1.1.2013 ed il 30.6.2016, la SUA ha aggiudicato definitivamente, nell'ambito dei lavori, servizi e forniture, 38 gare per un importo complessivo di euro 2.241.292.088,64.

Per quanto concerne, specificamente, l'affidamento di servizi e forniture in ambito sanitario, nel citato periodo ha espletato gare centralizzate per conto degli Enti del SSR con n.18 gare con procedure aperte delle quali 15 in modalità telematica e tre con metodo tradizionale.

Sul totale degli affidamenti intervenuti in tutta la regione Calabria a parte degli Enti locali nel medesimo periodo, pari a 10,104 miliardi di euro, l'incidenza di quelli effettuati dalla S.U.A. si è attestata intorno al 20% mentre quelli effettuati autonomamente dai soggetti obbligati al ricorso alla SUA si sono attestati intorno al 26% del totale residuando il 54% effettuati da soggetti non obbligati.

Ponendo l'attenzione sull'entità degli affidamenti effettuati autonomamente dai soggetti obbligati per legge al ricorso alla SUA si è constatato come una quota rilevante di essi discendano dalla impossibilità della stessa centrale d'acquisto di far fronte alle richieste che pervengono dai soggetti obbligati al ricorso alla SUA.

Analizzando infatti gli elenchi forniti dalla S.U.A. relativamente alle procedure restituite alle Aziende sanitarie ed ospedaliere della Calabria ed ai Dipartimenti ed Enti Sub-regionali, si è rilevato che nel periodo di riferimento la centrale di committenza ha dovuto respingere richieste di espletamento di gare di importo totale di circa 481 milioni di euro corrispondente a circa il 18% dell'importo degli affidamenti effettuati autonomamente da parte dei soggetti obbligati al ricorso alla SUA, pari a 2,686 miliardi di euro.

Tale circostanza deve addebitarsi fondamentalmente ad un sottodimensionamento della struttura della S.U.A. che può vantare in organico un totale di 28-30 unità a fronte delle 140 unità previste quale dotazione organica dalla legge regionale istitutiva della S.U.A.

In sede ispettiva è stato inoltre verificato l'elenco dei CIG, estratti dalla BDNCP sistema SIMOG, che non risultavano ancora perfezionati alla data del 30.6.2016, sintomo di una carente attenzione al corretto adempimento agli obblighi informativi nei confronti dell'Autorità.

Particolare attenzione è stata inoltre posta alla analisi e valutazione delle caratteristiche delle piattaforme informatiche utilizzate per l'espletamento delle gare telematiche ed alla relativa rispondenza alle previsioni di legge in materia.

Alla data dell'ispezione il Comitato di sorveglianza della SUA, scaduto in data 18 ottobre 2015 non risultava nominato da parte della Giunta Regionale.

Sulla base delle risultanze ispettive sono state quindi formulate alla S.U.A. le risultanze istruttorie evidenziando alcuni profili meritevoli di analisi ed ulteriori approfondimenti così sintetizzabili:

- ✓ richiesta di specificare quali iniziative siano state adottate in ordine alla necessità di coprire le carenze di personale (amministrativo e tecnico) riscontrate da porre in relazione anche alla corresponsione della quota del Fondo art. 9, comma 9, del d.l. 66/2014 erogato dal MEF alla SUA Calabria e pari a 687.500,00 euro;
- ✓ richiesta di specifica documentazione in merito all'utilizzo del Fondo e/o all'impegno delle somme trasferite;
- ✓ dettagliate informazioni in merito al rilascio di n. 1.194 CIG di cui 1.189 richiesti e non perfezionati in capo ad un unico RUP. In particolare è stato richiesto se l'attività dell'apposito gruppo di lavoro istituito per l'assolvimento di tale approfondimento ha completato i lavori, anche in considerazione della Delibera ANAC n. 1 dell'11 gennaio 2017 pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 26 dell'1.2.2017 ed entrata in vigore il 16 febbraio 2017;
- ✓ richiamo della SUA in merito ad una approfondita attenzione sugli obblighi informativi nei confronti dell'Anac;
- ✓ richiesta di una specifica relazione sulle modalità di utilizzo delle diverse piattaforme informatiche in uso, indicando le puntuali azioni adottate al fine di garantire l'idonea inaccessibilità durante la fase di gara;
- ✓ richiesta all'organo regionale di comunicare se è stata perfezionata da parte della Giunta regionale la nomina del Comitato di sorveglianza della SUA.

In riscontro alla CRI sono poi pervenute controdeduzioni da parte del Direttore generale della Stazione Unica Appaltante della Regione Calabria, acquisite al prot. n. 61339 del 2.5.2017, e dalla Regione Calabria - Segretariato Generale, acquisite al prot. n. 63729 dell'8.5.2017.

Al riguardo, il Direttore generale in sede di controdeduzioni ha evidenziato che con specifici avvisi pubblicati sul sito istituzionale, la SUA aveva inteso reperire nuovi collaboratori, ma tali iniziative non hanno avuto esiti positivi. Ai sensi dell'art. 20 della L.R. n. 8/2003 lo stesso D.G. ha formalizzato specifiche richieste di utilizzo temporaneo di personale già operante presso le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere, ottenendo la dotazione di n. 6 unità provenienti da Enti sanitari. Da ultimo l'esigenza di rafforzamento dell'organico della SUA nonché delle procedure di reclutamento del personale è stato sottoposto alla programmazione triennale del fabbisogno del personale 2017/2019. Ulteriori iniziative hanno previsto la razionalizzazione dell'organizzazione interna della SUA a seguito dell'approvazione della nuova struttura organizzativa della Giunta regionale avviata con DGR n. 541 del 16 dicembre 2015, nonché l'attribuzione alla SUA delle posizioni organizzative e delle alte professionalità.

In ordine all'utilizzo della quota del Fondo art. 9, comma 9, del D.L. 66/2014 erogato dal MEF alla SUA il D.G. della SUA ha comunicato che con specifica proposta, poi adottata con D.G.R. n. 378 del 13 ottobre 2016 sono stati individuati gli ambiti di spesa, delineati dall'esecutivo regionale, finanziabili

con il contributo in argomento ed in particolare incentivi per il personale assegnato alla SUA, oneri per il personale che sarà assegnato alla SUA, oneri per la formazione del personale, oneri per l'acquisizione di beni e di servizi necessari ad aumentare il livello di aggregazione della spesa.

In merito alla criticità del perfezionamento dei CIG il D.G. ha trasmesso un'apposita comunicazione nella quale gli Uffici Tecnici della SUA informano dell'avvenuto completato perfezionamento.

La regolarizzazione è stata anche confermata con nota n. 79262 dell'8 giugno 2017 dell'Ufficio Osservatorio dei Contratti pubblici ed analisi economiche dell'Anac.

Relativamente alle modalità di utilizzo delle diverse piattaforme informatiche in uso presso la SUA e delle iniziative adottate a garanzia di idonea inaccessibilità durante la fase di gara, il D.G. con apposita relazione ha descritto il SISGAP Sistema Informativo di Supporto agli Appalti Pubblici che prevede l'iscrizione dei fornitori alla piattaforma mediante la compilazione di moduli on line.

Il SISGAP consente inoltre di gestire per via telematica la fase di raccolta dei fabbisogni dei soggetti per i quali si indirà la procedura di gara (es. Aziende Sanitarie). Conclusa la fase di raccolta fabbisogni, la piattaforma si occupa del processo di gestione delle gare telematiche. L'intero processo si svolge online, dal caricamento della documentazione all'aggiudicazione della gara.

In merito alla nomina del Comitato di Sorveglianza, il D.G. della SUA ha comunicato che è in fase di istruttoria la procedura di nomina dell'organo di controllo.

### **Ritenuto in diritto**

Le risultanze dell'attività ispettiva esaminate alla luce delle controdeduzioni, da ultimo pervenute in riscontro alla comunicazione di risultanze istruttorie, hanno consentito di chiarire l'esatta portata delle criticità riscontrate potendosi rilevare una complessiva rispondenza delle procedure adottate, nell'ambito dell'attività negoziale svolta, alle previsioni della normativa vigente che regola la contrattualistica pubblica con particolare riferimento all'adozione di gare telematiche.

Occorre rilevare peraltro come le previsioni del nuovo codice degli appalti imporrà una ingente attività di adeguamento delle piattaforme informatiche utilizzate incidendo esso su quasi tutte le fasi del procedimento di gara.

In tema di sicurezza delle piattaforme informatiche utilizzate, pur registrando quanto rappresentato dalla centrale di committenza, non si rileva dalla documentazione trasmessa l'adozione di specifiche iniziative per la gestione del fattore di rischio collegato al corretto utilizzo ed accesso nelle varie fasi della gara alle piattaforme e quali *framework* di sicurezza informatica siano stati adottati. Si ritiene pertanto di raccomandare alla S.U.A. una adeguata implementazione dei sistemi alla luce delle previsioni dell'art. 58 del d.lgs. 50/2016 e delle Regole tecniche aggiuntive per garantire il colloquio e la condivisione dei dati tra sistemi telematici di acquisto e di negoziazione di cui alla circolare n. 3 del 6 dicembre 2016 dell'AGID.

Permangono invece le criticità rilevate, in ordine all'organizzazione della SUA che, ove adeguatamente implementata, potrebbe consentire un miglioramento dei livelli di aggregazione della domanda di beni e servizi con particolare riferimento al settore sanitario.

In ciò, pertanto, va ravvisata una responsabilità degli organi e/o dei soggetti istituzionalmente preposti a garantire un funzionamento efficiente, efficace ed economico della centrale di committenza in relazione agli importanti compiti affidati alla stessa in tema di riduzione delle spesa sanitaria.

Tutto ciò considerato e ritenuto

## **DELIBERA**

- di confermare le criticità contestate alla SUA in sede di comunicazione di risultanze istruttorie nei limiti di cui in motivazione;
- dà mandato all'UVCS di inviare la presente deliberazione alla Regione Calabria per le opportune iniziative da adottare in merito al rafforzamento della struttura organizzativa della SUA nonché alla nomina del Comitato di sorveglianza scaduto il 18 ottobre 2015;
- dà mandato all'UVCS di richiedere alla SUA l'invio di una rendicontazione in merito all'effettivo utilizzo delle somme di cui al Fondo art. 9, comma 9, del d.l. 66/2014;
- dà mandato all'UVCS di richiedere alla SUA quali iniziative ed azioni specifiche di sicurezza siano state messe in atto con riferimento all'utilizzo delle diverse piattaforme informatiche, fermo restando la diretta applicazione da parte dell'Amministrazione del Regolamento del Parlamento e del Consiglio UE 2016/679 del 27 aprile 2016;
- richiama la piena adesione da parte della stazione appaltante al documento "Misure minime di sicurezza ICT per le Pubbliche Amministrazioni" che costituiscono parte integrante delle Linee Guida per la sicurezza ICT delle Pubbliche Amministrazioni pubblicate sulla G.U. del 4 aprile 2017.

Il Presidente, *Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 13 luglio 2017

Il Segretario, *Maria Esposito*

Formato pdf 161 kb