



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 304 del 1° aprile 2020**

**Fascicolo n. 3148/2019**

**Oggetto:** Accertamento ispettivo presso l'Azienda Sanitaria Ospedaliera SS. Antonio e Biagio e C. Arrigo di Alessandria.

**Riferimenti normativi:** art. 2 comma 1 d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163; art. 30 comma 1 d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50

**Parole chiave:** proroga cd. tecnica

**Massima:** La proroga dei contratti pubblici c.d. tecnica, ovvero quella diretta a consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara, ha carattere eccezionale e di temporaneità, essendo uno strumento volto esclusivamente ad assicurare una data prestazione in favore della pubblica amministrazione, nel passaggio da un regime contrattuale ad un altro. L'utilizzo reiterato della proroga tecnica, che si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, comporta la violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'art. 2 comma 1 del d.lgs. 163/2006, oggi art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016.

### **Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**

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

Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163;

Visto il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

#### **Premessa**

Nell'ambito del Piano ispettivo 2018 ed in virtù del vigente Protocollo di Intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, secondo le disposizioni di cui all'art. 213, co. 5, del d.lgs. n. 50/2016, il Presidente dell'Autorità, con atto prot. n. 91154 del 6 novembre 2018, ha richiesto all'Ispettorato Generale di Finanza di effettuare un accertamento ispettivo presso l'Azienda Sanitaria Ospedaliera SS. Antonio e Biagio e Carlo Arrigo di Alessandria (di seguito anche A.S.O. o azienda Ospedaliera).

L'accertamento ispettivo è stato finalizzato ad acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali sull'attività negoziale svolta dall'Azienda Sanitaria Ospedaliera sopra citata e verificare il rispetto della disciplina della contrattualistica pubblica nelle procedure di affidamento di servizi e forniture, con

particolare riferimento alle proroghe ed ai rinnovi contrattuali per cui sono stati acquisiti i CIG n. 6263106E8F – 65599745CB – 71295903CA – 7350050D20 – 60948827BB e 63397764A8.

A seguito di predetto incarico, il Servizio Ispettivo di Finanza Pubblica dell'Ispettorato Generale di Finanza ha inoltrato all'Autorità la Relazione (acquisita al prot. Anac n. 34250 del 29.4.2019) relativa agli accertamenti ispettivi eseguiti dal 27 al 30 novembre 2018 presso l'A.S.O. di Alessandria, corredata dai relativi allegati. La Relazione ispettiva è stata approvata dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 26 giugno 2019.

Con nota prot. 11853 del 12 febbraio 2020 l'Ufficio istruttore ha inviato alla A.S.O. di Alessandria ed alla Asl di Alessandria la comunicazione di avvio del procedimento che sostanzialmente contiene i rilievi della CRI, al fine di rappresentare le criticità rilevate dagli ispettori, così come rielaborate da UVSF, al fine di acquisire controdeduzioni da parte della stazione appaltante.

L'Azienda Sanitaria Ospedaliera di Alessandria ha formulato le proprie controdeduzioni ai rilievi contenuti nella comunicazione di avvio/CRI con nota n. 6226/2020 acquisita al prot. Anac n. 21286 del 12 marzo 2020.

Sulla base degli atti acquisiti, l'indagine condotta dagli ispettori sulle procedure selezionate ha consentito di individuare e riscontrare nell'attività contrattuale della Azienda Sanitaria Ospedaliera SS. Antonio e Biagio e Carlo Arrigo di Alessandria alcuni profili di anomalia ed illegittimità, come di seguito illustrati.

## **A) Affidamento del servizio di pulizia, sanificazione ed attività complementari**

### **Fatto**

Con deliberazione n. 59 del 15.1.2009 la Asl di Alessandria ha indetto una gara a procedura aperta, ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. 163/2006, per l'affidamento del servizio integrato di pulizia, sanificazione ed attività complementari per i Presidi Ospedalieri delle Aziende Sanitarie della Asl di Alessandria, della Asl di Asti e per l'Azienda Sanitaria Ospedaliera SS. Antonio e Biagio e Carlo Arrigo di Alessandria per la durata di quattro anni, ed eventuale proroga di dodici mesi.

L'espletamento della gara da parte della Asl di Alessandria è dovuto al fatto che a seguito dell'emanazione della Legge regionale n. 19 del 6 agosto 2007, recante «Norme per la programmazione socio-sanitaria e il riassetto del servizio sanitario regionale», in particolare l'art. 23 comma 2, la Regione Piemonte con D.G.R. n. 9-9007 del 20.6.2008 ha stabilito la ripartizione delle procedure di gara fra le Aziende Sanitarie della stessa regione, individuando nella Asl di Alessandria l'area di coordinamento sovranazionale delle Asl di Alessandria, della Asl Asti e dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera SS. Antonio e Biagio e Carlo Arrigo.

Successivamente con legge regionale 20/2013 e con DGR n. 43 - 6861 del 9.12.2013 sono state istituite n. 5 Aree interaziendali di coordinamento (AIC).

L'Azienda Ospedaliera SS. Antonio e Biagio e C. Arrigo di Alessandria fa parte della AIC n. 5 insieme alle Asl di Asti e di Alessandria. Nella AIC n. 5 le procedure aggregate di acquisizione di beni e servizi sono espletate dalla capofila Asl di Alessandria, che esercita la funzione stazione appaltante.

Con deliberazione DG n. 1266 del 14.10.2010 la Asl di Alessandria ha aggiudicato la gara per il servizio integrato di pulizia, sanificazione ed attività complementari all'Associazione Temporanea di Imprese SO.TRA.F. Di Marguati & C. S.r.l. (capogruppo mandataria)/ Manutencoop Facility Management S.p.A<sup>1</sup>. (mandante).

Con determinazione dirigenziale n. 249 del 1.6.2011 l'Azienda Sanitaria Ospedaliera SS. Antonio e Biagio e Carlo Arrigo di Alessandria ha preso atto dell'aggiudicazione dell'appalto per il servizio di pulizie avvenuta ad opera della Asl di Alessandria.

---

<sup>1</sup> Oggi Rekeep S.p.A.

L'Azienda Sanitaria Ospedaliera di Alessandria in qualità di «Stazione aperta appaltante» in data 20 luglio 2011 ha quindi stipulato con l'Associazione Temporanea di Imprese SO.TR.A.F. /Manutencoop il contratto rep. n. 143357 avente ad oggetto il servizio di pulizie e servizi integrati presso i presidi dell'Azienda Ospedaliera SS. Antonio e Biagio e Carlo Arrigo «per il periodo di 48 mesi con facoltà di proroga di ulteriori 12 mesi» con decorrenza **dal 1° agosto 2011 (e dunque scadenza il 31 luglio 2015)**, per il prezzo complessivo di € 15.063.264,00 (Iva esclusa).

In base alla relazione degli ispettori, l'importo di € 15.063,246,00 era riferito, nell'offerta economica formulata in gara dall'Ati aggiudicataria, ai 4 anni. Il canone annuale ammontava a € 3.765.816,00 e l'importo complessivo del contratto comprensivo dei 12 mesi di proroga (4 anni + 12 mesi) ammontava a € 18.829.080,00.

Gli ispettori hanno riscontrato come successivamente alla scadenza del contratto, la A.S.O. di Alessandria abbia posto in essere ulteriori atti di affidamento al Rti SO.TR.A.F./Manutencoop del servizio di pulizia, sanificazione ed attività complementari.

## **1. Rinnovo contrattuale fino al 31 luglio 2016**

Con deliberazione del Direttore Generale n. 249 del 18 giugno 2015, l'A.S.O. di Alessandria ha disposto il «rinnovo contrattuale» del servizio di pulizia con l'Ati SO.TR.A.F/Manutencoop **dal 1° agosto 2015 al 31 luglio 2016** (12 mesi) per una spesa complessiva pari ad € **3.800.000,00** Iva esclusa<sup>2</sup> (CIG 62263106E8F).

Nella deliberazione n. 249/2015 la A.S.O. dichiara di attivare il rinnovo previsto negli atti della gara indetta dalla Asl di Alessandria con delibera n. 59/2019. Nel bando, nel capitolato e nella delibera di aggiudicazione era infatti stata prevista la facoltà di rinnovo del contratto per ulteriori 12 mesi, ed anche il valore complessivo dell'affidamento e la relativa cauzione erano stati calcolati su una durata di 60 mesi.

La decisione di procedere al rinnovo contrattuale avvalendosi dell'opzione originariamente prevista nel capitolato speciale della gara aggiudicata dalla Asl di Alessandria è stata condivisa nell'ambito del Tavolo di coordinamento interaziendale dell'AIC n. 5 nella seduta del 25 febbraio 2015, durante la quale è stato dato parere favorevole al rinnovo contrattuale a seguito delle migliorie concesse dal soggetto aggiudicatario del servizio ed in relazione al fatto che la Consip S.p.a. aveva avviato un analogo procedimento di gara ai cui esiti le amministrazioni interessate dovranno successivamente aderire<sup>3</sup>.

### Osservazioni

Relativamente al rinnovo dei contratti pubblici l'Autorità ha chiarito che a seguito dell'abrogazione della legge n. 537/1993 da parte dell'art. 23 comma 1 della legge n. 62/2005 il divieto di rinnovo dei contratti di appalto scaduti è divenuto un principio di valenza generale e preclusiva sulle altre e contrarie disposizioni della normativa nazionale che consentono di eludere il divieto di rinnovazione dei contratti pubblici.

Tuttavia, l'Autorità ha rilevato residuali margini di applicabilità del rinnovo espresso a determinate condizioni e nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza e par condicio alla base dell'evidenza pubblica. In particolare, può essere ammessa la ripetizione di servizi analoghi quando tale possibilità sia

---

<sup>2</sup> L'Ati aveva proposto uno sconto contrattuale e la disapplicazione dell'istituto della revisione prezzi.

<sup>3</sup> Ciò risulta dalla nota della Asl di Alessandria del 25 giugno 2015, acquisita dagli ispettori, nella quale viene data evidenza del fatto che la gara Consip, relativa ai servizi di pulizia, non si concluderà nel termine di scadenza del prossimo rinnovo contrattuale (31 luglio 2016) e che pertanto dovrà essere dato immediato avvio ad un nuovo procedimento di gara nell'ambito dell'AIC 5, mantenendo invariata l'individuazione della Asl di Alessandria quale soggetto capofila per l'indizione della procedura di gara.

stata espressamente prevista nel bando di gara per quanto concerne la durata e quando l'importo complessivo stimato sia stato computato per la determinazione del valore globale del contratto (Cfr. Comunicato del Presidente dell'Autorità del 4 novembre 2014).

Nel caso in esame, l'atto di prosecuzione dell'affidamento del servizio di cui alla deliberazione n. 249 del 18 giugno 2015 è stato qualificato come rinnovo cd. contrattuale, in quanto la facoltà di rinnovo era stata prevista negli atti della gara indetta dalla Asl di Alessandria, che aveva calcolato il valore dell'affidamento su 60 mesi (48 +12). Tale facoltà risulta prevista dal Contratto di appalto rep. n. 143357 del 20 luglio 2011 stipulato tra la Azienda Sanitaria Ospedaliera di Alessandria e l'Ati SO.TR.A.F. /Manutencoop, seppure nel contratto venga riportata la dicitura «facoltà di proroga di ulteriori 12 mesi» anziché «rinnovo».

Il contratto di appalto fa riferimento al prezzo complessivo di euro € 15.063.264,00, che è la somma offerta dall'Ati aggiudicataria per n. 48 mesi, mentre, in modo anomalo, il prezzo del rinnovo/proroga per gli ulteriori 12 mesi non risulta valorizzato nel contratto di appalto. Su tale aspetto la A.S.O. di Alessandria non ha formulato controdeduzioni.

## **2. Atti di proroga dell'affidamento del servizio dal 1° agosto 2016 al 28 febbraio 2019**

➤ Con deliberazione del Direttore Generale n. 922 del 9 agosto 2016 la A.S.O. di Alessandria ha disposto la prosecuzione del contratto avente ad oggetto il servizio integrato di pulizia con l'Ati SO.TR.A.F./Manutencoop per sei mesi, **dal 1° agosto 2016 al 31 gennaio 2017** alle stesse condizioni economiche, per un importo totale presunto di € 1.890.000,00 Iva esclusa (CIG 677262207B).

La proroga viene motivata dal fatto che medio tempore con deliberazione DG n. 736 del 21 ottobre 2015 la Asl di Alessandria, individuata quale capofila per l'affidamento del servizio pulizie nell'ambito dell'AIC n. 5, aveva avviato una procedura ristretta per il conferimento del servizio di gestione integrata dei servizi di pulizia ed attività correlate dell'AIC n. 5 comprendente le Asl di Alessandria, di Asti e l'A.S.O. di Alessandria, approvando il relativo bando di gara, prevedendo il termine del 21 dicembre 2015 per l'invio delle istanze di invito (procedura disciplinata dal d.gs. 163/2006).

La proroga di cui alla deliberazione n. 922/2016 è stata quindi disposta dalla A.S.O. nelle more della definizione della predetta gara di rilievo comunitario da aggiudicare in unico lotto atteso che, alla data della delibera 922 del 9 agosto 2016 non si era «ancora proceduto all'inoltro degli elaborati di gara alle ditte selezionate». Nella delibera di proroga è altresì specificato che con l'emanazione del d.p.c.m. del 24 dicembre 2015, il servizio di pulizia è annoverato all'interno delle n. 19 categorie merceologiche per cui, per gli importi sopra soglia comunitaria, gli enti del servizio sanitario nazionale non possono più bandire gara in autonomia. Inoltre la legge 28 dicembre 2015, n. 208, articolo 1, commi 548 e 549, ha previsto che gli enti del servizio sanitario nazionale debbano avvalersi, in via esclusiva, per gli approvvigionamenti dei beni e servizi individuati nel suddetto d.p.c.m., delle centrali di committenza regionali ovvero della Consip Spa. Gli enti del servizio sanitario nazionale solo in assenza di convenzioni attive nell'ambito delle offerte proposte dalle centrali di committenza regionali o nazionali (Consip Spa) possono procedere in autonomia.

Nella deliberazione n. 922/2016 si dà atto altresì che la Centrale di committenza regionale SCR Piemonte S.p.A.<sup>4</sup> non aveva iniziative attive per il servizio di pulizia né ha dato indicazioni per ricorrere ad altre centrali di committenza, e non risultava aggiudicata la gara Consip, per cui la proroga viene adottata al fine di garantire, la continuità del servizio.

---

<sup>4</sup>In attuazione della legge n. 296/2006 art. 1 comma 455, la Regione Piemonte ha istituito con legge regionale n. 19 del 6 agosto 2007 la Società di Committenza SCR Piemonte S.p.A., interamente partecipata dalla Regione Piemonte.

➤ Con deliberazione del direttore generale n. 101 del 27 gennaio 2017 l'A.S.O. ha disposto una ulteriore proroga del contratto del servizio di pulizia stipulato con l'Ati SO.TR.A.F. dal **1° febbraio al 30 giugno 2017** alle stesse condizioni economiche, per una spesa presunta per cinque mesi di Euro 1.605.000 Iva esclusa (CIG 677262207B).

La proroga viene motivata dal fatto che la gara comunitaria indetta dalla Asl di Alessandria si trovava in corso di svolgimento, in quanto con deliberazione D.G. n. 830 del 14.12.2016 la Asl aveva approvato il verbale di preselezione delle ditte partecipanti, con termine di scadenza della presentazione delle offerte da parte degli operatori economici ammessi fissato per il 27 febbraio 2017. Nella delibera di proroga si dà atto che permangono le condizioni di cui alla precedente delibera n. 922 del 9 agosto 2016, ovvero la centrale di committenza regionale non ha iniziative attive per il servizio di pulizia né ha dato indicazioni per ricorrere ad altre centrali di committenza e non risultava aggiudicata la gara Consip.

➤ Con deliberazione del Direttore Generale n. 704 del 12 luglio 2017 la A.S.O. di Alessandria ha disposto la prosecuzione contrattuale del servizio integrato di pulizia, sanificazione ed attività complementari con l'Ati SO.TR.A.F. per ulteriori sei mesi, **dal 1° luglio al 31 dicembre 2017** alle stesse condizioni economiche e contrattuali, per una spesa presunta di Euro 2.000.000 Iva esclusa (CIG 71295903CA).

Anche tale prosecuzione contrattuale è stata motivata dal fatto che era in corso di svolgimento la gara comunitaria indetta dalla Asl di Alessandria per l'AIC n. 5. In particolare, con determinazione dirigenziale della Asl di Alessandria n. 111 del 5 aprile 2017 era stata nominata la Commissione giudicatrice per la valutazione della documentazione tecnica presentata dalle ditte concorrenti, con il compito di procedere alla verifica dei progetti di esecuzione del servizio in base al cronoprogramma dei lavori con scadenza prevista per il mese di settembre 2017.

In base alla deliberazione n. 704, inoltre, la centrale di committenza regionale non aveva iniziative attive per il servizio di pulizia né ha dato indicazioni per ricorrere ad altre centrali di committenza e non risultava aggiudicata la gara Consip.

➤ Con deliberazione del Direttore Generale della A.S.O. di Alessandria n. 44 del 18 gennaio 2018 è stata disposta ancora la prosecuzione contrattuale del servizio integrato di pulizia, sanificazione ed attività complementari con l'Ati SO.TR.A.F. per ulteriori sei mesi, **dal 1° gennaio 2018 al 30 giugno 2018** alle stesse condizioni economiche e modalità operative, per una spesa presunta di Euro 2.000.000 Iva esclusa (CIG 7350050D20).

Anche tale prosecuzione contrattuale viene motivata dallo svolgimento della procedura di gara indetta dalla Asl di Alessandria per l'AIC n. 5, nella quale la Commissione giudicatrice aveva proceduto alla verifica dei progetti di esecuzione del servizio presentati dalle ditte partecipanti ammesse alla gara.

Nella delibera n. 44 si dà inoltre atto che la Centrale di committenza regionale non ha iniziative attive per il servizio di pulizia né ha dato indicazioni per ricorrere ad altre centrali di committenza e non risulta aggiudicata la gara Consip.

➤ Con delibera n. 282 del 12 luglio 2018 l'Azienda Sanitaria Ospedaliera di Alessandria ha disposto la prosecuzione contrattuale con la stessa Ati dei servizi integrati di pulizia, sanificazione e attività complementari per la durata di un mese **dal 1° al 31 luglio 2018** per una spesa stimata di Euro 400.000,00 Iva esclusa (CIG 75585275CC).

Gli ispettori riferiscono che in base a tale delibera la centrale di Committenza regionale non aveva iniziative attive per il servizio di cui si tratta né aveva dato indicazioni per ricorrere ad altre centrali di committenza e non risultava inoltre aggiudicata alcuna gara Consip.

Riguardo invece all'andamento della gara comunitaria, con determinazione del Direttore S.C. Acquisti e Servizi Economici della Asl di Alessandria n. 40 del 10.5.2018 era stato approvato il verbale di aggiudicazione provvisoria dell'appalto del servizio di pulizia, aggiudicato al Rti Pulitori & Affini S.p.A./Team Service S.r.l. La A.S.O. di Alessandria ha chiarito che la Sotraf Srl, mandataria del precedente affidamento, nella nuova gara si è classificata seconda (nell'Rti con Markas S.r.l.).

Nei confronti del suddetto provvedimento di aggiudicazione hanno presentato ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte i concorrenti:

- ✓ Rti Sotraf S.r.l./ Markas S.r.l.– seconda classificata (ricorso del 5.06.2018);
- ✓ Manutencoop/F. M. S.r.l. – terza classificata (ricorso del 6.06.2018),
- ✓ Rti Dussmann S.r.l./ Europromos S.p.A. – quarta classificata (ricorso del 13.06.2018);
- ✓ Rti Pulitori e& Affini S.p.A./Teamservice S.r.l.– primi classificati con ricorso incidentale (ricorso del 10 luglio 2018).

In base alla relazione degli ispettori l'A.S.O. di Alessandria ha ritenuto necessario non procedere alla stipula del contratto conseguente all'atto impugnato fino alla definizione della fase cautelare precedente il giudizio di merito.

➤ Con determinazione della Struttura Acquisti Economici n. 490 del 13.12.2018 l'A.S.O. ha disposto la prosecuzione contrattuale con l'Ati SO.TRA.F. del contratto integrato di pulizie, sanificazione e attività complementari per il periodo **1° agosto 2018 – 28 febbraio 2019** per una spesa stimata di € 2.361.000 Iva esclusa (CIG 75585275CC e 77311613E2).

Infatti nel giudizio innanzi al Tar Piemonte erano stati depositati ulteriori ricorsi incidentali avverso il provvedimento di aggiudicazione provvisoria da parte della Asl di Alessandria al Rti Pulitori & Affini/Team Service.

All'udienza dell'11 luglio 2018 le parti hanno concordato la trattazione unitaria delle istanze cautelari e la sospensione della stipula del contratto fino alla trattazione del merito della causa, la cui udienza è stata fissata al 23 gennaio 2019.

Nelle controdeduzioni la A.S.O. di Alessandria ha chiarito che per la camera di consiglio del 25 luglio 2018 la ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare sull'impegno delle altre parti a non dare esecuzione all'aggiudicazione, fino all'udienza pubblica.

Stante la impossibilità di stipulare il contratto con il nuovo aggiudicatario, l'Azienda Sanitaria Ospedaliera ha provveduto a deliberare la prosecuzione di quello in corso fino all'attivazione del nuovo servizio. L'Ati SO.TRA.F ha offerto di praticare uno sconto forfettario del 3% dal 1 agosto al 31 dicembre 2019, ed un ulteriore sconto del 3% per il periodo **1 gennaio/28 febbraio 2019** nonché la rinuncia per tutto il periodo alla revisione prezzi.

Dal momento che la seconda parte delle migliorie proposte per il servizio per l'anno 2019 risultava legata ad una rimodulazione delle prestazioni, tale proposta è stata sottoposta all'approvazione dell'Area interaziendale di coordinamento.

La A.S.O. di Alessandria ha chiarito che a far data dal 1° marzo 2019, per l'intero fabbisogno di pulizie e sanificazione delle aziende ospedaliere dell'AIC n. 5 è stata la Asl di Alessandria a disporre n. 2 proroghe dell'affidamento del servizio con il precedente contraente (Ati SO.TRA.F), la prima fino al 31 marzo 2019 e la seconda fino a dicembre 2019.

Con ordinanza n. 365 del 29 marzo 2019 il Tar Piemonte ha disposto una verifica, assegnando il termine sino al 20 settembre 2019 per l'espletamento dell'incarico. A seguito della revoca della nomina del verificatore e della nomina di un nuovo verificatore, il suddetto Tar, riservata e sospesa ogni decisione in rito, sul merito e sulle spese ha fissato l'udienza pubblica per la prosecuzione del giudizio al 20 novembre 2019 (Ordinanza n. 567 del 13 maggio 2019). Tale udienza risulta rinviata al giorno 25 marzo 2020.

La A.S.O. ha chiarito che la Asl di Alessandria, con provvedimento n. 85 del 4.2.2020 ha disposto la prosecuzione dal 1° gennaio al 15 febbraio 2020 del servizio di pulizie affidato con D.D. n. 1266/2010 al Rti SO.TR.A.F./Manutencoop e la contestuale stipula del contratto derivante dall'aggiudicazione disposta con la determinazione n. 40 del 10 maggio 2018 per il periodo 16 febbraio 2020-15 febbraio 2025.

La Asl di Alessandria ha sottoscritto il contratto di appalto con il Rti Pulitori & Affini S.p.A. in data 16 febbraio 2020. L'inizio dell'esecuzione del servizio, originariamente fissata per il 15 marzo 2020 è stata posticipata al 1° aprile 2020, su richiesta del nuovo contraente.

### Osservazioni e controdeduzioni

Gli atti con cui l'Azienda Sanitaria Ospedaliera ha disposto la prosecuzione del servizio con l'Ati SO.TR.A.F. dal 1° agosto 2016 al 28 febbraio 2019, sono motivati dall'indizione da parte della Asl di Alessandria, con deliberazione n. 736 del 21 ottobre 2015, della procedura ristretta comunitaria per l'affidamento del servizio di pulizia per gli enti facenti parte dell'AIC n. 5.

Si tratterebbe quindi di atti di proroga cd. tecnica, ovvero quella diretta a consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara.

Ad oggi la facoltà, da parte della stazione appaltante, di ricorrere all'opzione di proroga cd. tecnica è codificata dall'art. 106 comma 11 del d.lgs. 50/2016. In ogni caso, anche prima dell'entrata in vigore di tale disposizione (cioè nella vigenza del d.lgs. 163/2006 che disciplina la fattispecie in esame) sia l'Autorità che la giurisprudenza ne avevano individuato i limiti di applicabilità.

L'Autorità ha chiarito che la proroga è un istituto assolutamente eccezionale, ed in quanto tale è possibile ricorrervi solo per cause determinate da fattori che comunque non coinvolgono la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice. Al di fuori dei casi strettamente previsti dalla legge, la proroga dei contratti pubblici costituisce una violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, enunciati nel previgente codice dei contratti al comma 1 dell'art. 2 (oggi art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016).

La proroga, nella sua accezione tecnica, ha carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro. Ne consegue che quando la stazione appaltante procede a prorogare il contratto, oltre i limiti delle previsioni della lex specialis, ovvero, in assenza di tali previsioni, alla scadenza naturale del contratto, sussiste un'illegitima fattispecie di affidamento senza gara (cfr. delibera Anac n. 779/2018).

Anche la giurisprudenza ha evidenziato come per effetto dell'applicazione dei principi comunitari che considerano la proroga o il rinnovo di un contratto quale contratto nuovo, soggiacente a regole competitive, la proroga può essere concessa esclusivamente al fine di evitare l'interruzione delle attività in atto, per il solo tempo necessario a consentire l'espletamento della procedura di evidenza pubblica (Consiglio di Stato, sez. V, n. 2151/2011).

In altri termini, in base all'interpretazione della norma fornita dall'Anac e dalla giurisprudenza amministrativa, affinché la proroga tecnica sia legittima, devono ricorrere i seguenti presupposti:

➤ la proroga deve rivestire carattere eccezionale, utilizzabile solo quando non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali, nei soli e limitati casi in cui vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente (Cfr. Cons. St., V, 11.5.2009 n. 2882; delibere Anac n. 36 del 10.9.2008; n. 86/2011; n. 427 del 2.5.2018). Infatti, al di fuori dei casi strettamente previsti dalla legge, la proroga dei contratti pubblici costituisce una violazione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza enunciati sia dal precedente che dall'attuale Codice dei contratti pubblici (TRGA di Trento, sentenza n. 382 del 20 dicembre 2018);

- la proroga è ammessa solo quando ha carattere temporaneo, rappresentando uno strumento finalizzato esclusivamente ad assicurare il passaggio da un vincolo contrattuale ad un altro (c.d. contratto “ponte”);
- per l’Autorità la nuova gara deve essere già stata avviata al momento della proroga (Parere Anac AG n. 33/2013);
- l’amministrazione non deve rendersi responsabile di ritardi nell’indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario. Infatti la proroga tecnica trova giustificazione solo nei casi in cui, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall’amministrazione, vi sia l’effettiva esigenza di assicurare il servizio nelle more del reperimento di un altro contraente (TRGA di Trento, sentenza n. 382 del 20 dicembre 2018). In altre parole, la proroga tecnica è ammessa solo nei casi eccezionali in cui, per ragioni oggettive estranee all’amministrazione, vi sia l’effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente (Cons. Stato, sez. V, 11 maggio 2009, n. 2882; Parere ex Avcp AG 38/2013);
- l’opzione di proroga tecnica deve essere stata prevista nell’originario bando di gara.

Nel caso in esame, il contratto stipulato dalla A.S.O. di Alessandria con l’Ati SO.TR.A.F. del 20 luglio 2011 ammetteva la possibilità di rinnovo contrattuale per 12 mesi, e dunque non oltre il 31 luglio 2016. Sotto tale profilo, le proroghe tecniche disposte, seppure motivate dallo svolgimento della gara sovrazonale per l’AIC n. 5 da parte della Asl di Alessandria, non appaiono legittime.

Nelle proprie controdeduzioni la A.S.O. di Alessandria ha evidenziato la particolare natura del servizio di pulizia e sanificazione, che non può essere interrotto, per cui il suo mantenimento riveste carattere di urgenza per l’Azienda Ospedaliera.

Ha evidenziato anche che le proroghe poste in essere non sono derivate da fatto ad essa imputabile o prevedibile, in quanto la A.S.O. non poteva effettuare procedure di gara in autonomia, attesa la centralizzazione degli acquisti sanitari disposta dalla Regione (AIC n. 5 in cui la Asl di Alessandria riveste il ruolo di capofila per gli acquisti).

Inoltre, poiché il servizio di pulizia di cui si tratta rientra nelle categorie merceologiche di cui al d.p.c.m. del 25 dicembre 2015, entrato in vigore poco dopo l’indizione della gara da parte della Asl, non vi era più la legittimazione da parte dell’A.S.O. ad espletare procedure di acquisizione in autonomia, né avrebbe potuto aderire autonomamente a convenzioni stipulate da Consip o SCR Piemonte (comunque assenti) in quanto per gli acquisti di beni e servizi, la capofila dell’AIC n. 5 era stata individuata, in base alle norme regionali, nella Asl di Alessandria.

La A.S.O. di Alessandria ha chiarito di aver comunicato in vista della scadenza del contratto il proprio fabbisogno già in data 16 luglio 2015 alla capofila Asl di Alessandria, non essendo state attivate convenzioni Consip o della SCR Piemonte per il servizio di pulizia e sanificazione sanitaria.

Occorre considerare inoltre che la procedura di gara relativa all’AIC n. 5, che ha motivato le proroghe, si è protratta per oltre due anni e mezzo, in quanto è stata avviata dalla Asl di Alessandria con determinazione n. 736 del 21 ottobre 2015 ed è stata aggiudicata in via provvisoria il 10 maggio 2018. Il contratto è stato stipulato il 16 febbraio 2020, con inizio dell’esecuzione previsto per il 1° aprile 2020.

Per quanto riguarda le proroghe disposte durante lo svolgimento della gara da parte della Asl di Alessandria, l’A.S.O. ha evidenziato come il protrarsi delle operazioni della gara sia derivato dalle operazioni di verifica di anomalia delle offerte durante le quali sono state approfondite analiticamente le prestazioni ed i valori dichiarati per ciascuna offerta e ciò è avvenuto per tre anni, con favore di tutte le aziende facenti parte dell’AIC n. 5.

Per quanto riguarda le proroghe disposte durante la pendenza del giudizio innanzi al Tar Piemonte volto ad annullare l’aggiudicazione disposta dalla Asl, l’Azienda Sanitaria Ospedaliera ha evidenziato che le stesse non derivano da fatto proprio, bensì dai rinvii delle udienze di merito e dagli accordi assunti tra le parti in giudizio di non dare esecuzione all’aggiudicazione.

In altri termini la sottoscrizione del contratto di appalto all'esito dell'aggiudicazione della gara indetta dalla Asl, avvenuta a maggio 2018, è avvenuta il 16 febbraio 2020 per i rinvii delle udienze di merito ed il giudizio di verifica disposto dal Tar Piemonte, nonché dagli accordi di non sottoscrivere il contratto assunti tra le parti in giudizio.

### Valutazioni

Si prende atto dei chiarimenti forniti relativi alla particolare organizzazione degli acquisti da parte della Regione, per cui la A.S.O. non avrebbe potuto espletare autonomamente una procedura di gara.

Dalla delibera di Giunta Regionale del 28 luglio 2015 n. 34-189 risulta infatti che le procedure di gara relative a beni e servizi superiori a 40 mila Euro sono state attribuite alla competenza dell'Ambito Interaziendale di Coordinamento, essendo possibile da parte del singolo ente del Servizio Sanitario Regionale effettuare acquisti per importi inferiori a 40 mila Euro.

Relativamente al protrarsi della gara posta in essere dalla Asl, le controdeduzioni fornite dall'azienda Ospedaliera appaiono smentite da quanto riportato nella delibera di aggiudicazione della Asl di Alessandria n. 40/2018, dalla quale si evince che la fase di verifica dell'anomalia delle offerte è avvenuta nel giro di un mese. Infatti, in base alla delibera, le richieste dei giustificativi ai n. 10 operatori economici ammessi alla procedura sono state inviate il 16 febbraio 2018 ed il verbale con gli esiti delle verifiche sui giustificativi è datato 27 marzo 2018.

Permangono quindi i rilievi sulla non rilevata presenza di giustificazioni oggettive per cui la gara si sia protratta per un così lungo lasso di tempo, il che non appare coerente con il principio di tempestività di cui all'art. 2 del d.lgs. 50/2016 oggi art. 30 del d.lgs. 50/2016. Peraltro il soggetto che avrebbe potuto chiarire tale circostanza, cioè la Asl, non ha presentato controdeduzioni.

Si prende atto, altresì, che il protrarsi del giudizio dinnanzi al Tar Piemonte non deriva da causa imputabile alla A.S.O. di Alessandria, che tra l'altro non era parte in causa.

Si conferma tuttavia il rilievo per cui la possibilità di ricorrere a proroghe tecniche non era prevista dagli atti di gara e dal contratto di appalto, e si evidenzia, altresì, come l'utilizzo reiterato nel tempo della proroga tecnica abbia dato luogo ad affidamenti diretti al precedente affidatario, in violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità di trattamento e trasparenza, enunciati al comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. 163/2006 (delibera Anac n. 822 del 25.9.2019).

Sotto altro profilo, gli ispettori hanno osservato che le prosecuzioni contrattuali non sono avvenute a canone immutato rispetto al contratto originale ma, nel corso degli anni, si sono avute delle modifiche in aumento. Come emerge dal prospetto riepilogativo delle prosecuzioni contrattuali fino al 28 febbraio 2019 redatto dagli ispettori, le variazioni risultano consistenti soprattutto con riferimento all'ultimo periodo contrattuale, durante il quale l'incremento del canone rispetto all'importo presente nel contratto del 2011 è pari rispettivamente al 27,46% nel mese di luglio 2018 e al 25,39% nel semestre di proroga 1 agosto 2018/28 febbraio 2019.

### Controdeduzioni

In merito a quanto rilevato dagli ispettori, in sede di controdeduzioni la A.S.O. di Alessandria ha chiarito che i valori assunti a parametro dagli ispettori sono quelli massimi contrattuali, che non corrispondono a quelli effettivamente erogati al PAti SO.TRA.F nel corso del tempo in virtù delle proroghe. Ha prodotto a riguardo una tabella con i valori a consuntivo, dalla quale si evince che le somme erogate sono effettivamente inferiori rispetto a quelle massime indicate negli atti di gara.

Ha evidenziato altresì che le variazioni del canone sono giustificate da un mutamento nel frattempo intervenuto nelle caratteristiche dei presidi, delle attività di pulizia e delle sanificazioni richieste e dall'incremento delle attività di diagnosi e cura con conseguente necessità di pulizia e sanificazione.

La variazione dei servizi in corrispondenza dell'apertura di nuovi Presidi e/o servizi è comunque prevista dal capitolato speciale di appalto (art.1) che prevede l'obbligo di applicare le condizioni economiche indicate nell'offerta per la stessa tipologia di area o servizio. Tra l'altro le superfici indicate negli allegati al capitolato sono da considerarsi "indicative".

I servizi inoltre, si distinguono in servizi a canone e servizi a misura, tra i quali rientrano quelli programmabili e quelli dovuti a cause imprevedibili. Il picco di incremento del prezzo nel biennio 2017/2018 sarebbe dovuto ad un imprevedibile aumento della presenza di volatili e blatte in alcune parti dell'edificio, che ha comportato un aumento del numero e dell'intensità degli interventi di sanificazione.

Nello stesso biennio si sono verificate aperture di nuovi padiglioni e nuovi locali (dettagliatamente indicati nella nota della A.S.O.) con conseguente aumento di metratura; si sono verificate inoltre diverse variazioni di frequenza degli interventi in alcune parti del Presidio.

Vi sarebbero state anche delle attività extra contratto variabili nel tempo quali la pulizia e la sanificazione di alcuni locali e padiglioni.

Pertanto, l'aumento del canone iniziale è avvenuto in conformità al capitolato ed in modo proporzionale alla variazione delle prestazioni intervenute nel tempo.

#### Valutazioni

Si prende atto delle ragioni esposte dall'Azienda Sanitaria Ospedaliera circa le variazioni del canone rilevate dagli ispettori.

### **B) Affidamento del servizio di lavanderia e lavanolo biancheria ospedaliera, vestiario e gestione guardaroba**

#### **Fatto**

La Asl di Alessandria con deliberazione D.G. n. 59 del 15.1.2009 ha indetto una procedura di gara ristretta per l'affidamento del servizio di lavanderia e lavanolo biancheria ospedaliera, vestiario e gestione guardaroba per i Presidi Ospedalieri delle Aziende Sanitarie della Asl di Alessandria, Asl Asti e Azienda Ospedaliera di Alessandria per la durata di anni 4 con eventuale proroga di 12 mesi, da aggiudicare a lotto unico con il criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 83 del d.lgs. 163/2006.

L'espletamento della gara da parte della Asl di Alessandria è dovuto anche in questo caso alla ripartizione delle procedure di gara fra le Aziende Sanitarie della Regione Piemonte, ed all'individuazione della Asl di Alessandria quale area di coordinamento sovrazonale delle Asl di Alessandria, Asti e dell'Azienda Ospedaliera di Alessandria, ai sensi della L.R. n. 19/2007 e della D.G.R. n. 9-9007 del 20.6.2008.

L'importo contrattuale a base di gara per tutti i presidi interessati è stato fissato in € 24.887.406,25 (Iva esclusa) per 60 mesi, pari a 48 mesi contrattuali (4 anni) e 12 mesi di eventuale proroga.

Con deliberazione DG n. 2010/05 del 14 gennaio 2010 la Asl di Alessandria ha aggiudicato la procedura all'Ati Servizi Italia S.p.A. (capogruppo mandataria) / Servizi Ospedalieri S.p.A. (mandante).

Con determinazione dirigenziale Struttura Acquisti e Logistica n. 73 del 12 febbraio 2010 l'Azienda Ospedaliera SS. Antonio Biagio e C. Arrigo di Alessandria ha preso atto e recepito l'aggiudicazione da parte della Asl di Alessandria della gara a procedura ristretta per il servizio di lavanderia e lavanolo con deliberazione DG n. 2010/05 del 14 gennaio 2010 della Asl, allegata come parte sostanziale dell'atto.

Ha inoltre preso atto dell'offerta economica formulata dall'Ati aggiudicataria per l'esecuzione del servizio per l'A.S.O. di Alessandria, per un importo complessivo pari ad € 9.515.336,80 (Iva esclusa) per una durata di 48 mesi, stimando la spesa presunta per i 4 anni in € 11.418.404,00 Iva inclusa.

Il contratto per l'affidamento del servizio di lavanderia e lavanolo per tutti i Presidi Ospedalieri delle Aziende Sanitarie di Alessandria, Asti e ASO di Alessandria è stato stipulato dalla Asl di Alessandria con il Rti Servizi Italia S.p.A./Servizi Ospedalieri S.p.A. in data 18 maggio 2010, con decorrenza dal 1° febbraio 2010 e scadenza al 31 gennaio 2014 (4 anni) per un importo complessivo annuo di € 4.977.841,25 (oltre Iva).

#### Osservazioni

Si osserva in primo luogo come la A.S.O. di Alessandria non abbia sottoscritto il contratto di appalto con il Rti aggiudicatario della gara sovrazonale espletata dalla Asl di Alessandria, ma si sia limitata, con determinazione dirigenziale n. 73/2010 a recepire l'aggiudicazione effettuata dalla Asl di Alessandria.

Tra l'altro, l'atto di aggiudicazione definitiva è il provvedimento conclusivo del procedimento della gara a evidenza pubblica, mentre il vincolo giuridico tra la Asl ed il Rti è stato costituito solo al momento della sottoscrizione del contratto, avvenuta a maggio 2010 (con decorrenza dal 1° febbraio 2010). Come si legge nel contratto sottoscritto dalla Asl, il controllo sul possesso dei requisiti ex art. 38 del d.lgs. 163/2006 in capo all'affidatario è stato completato dalla Asl il 12 maggio 2010, quindi il recepimento dell'aggiudicazione da parte della A.S.O. è anomalo anche sotto tale profilo.

Quanto sopra ha comportato che anche i rinnovi e le proroghe successivamente disposte si sono basate non su un contratto stipulato dalla stessa Azienda Ospedaliera, bensì su un mero atto di recepimento di una delibera di aggiudicazione della Asl di Alessandria.

L' Azienda Ospedaliera SS. Antonio Biagio e C. Arrigo di Alessandria non ha presentato specifiche controdeduzioni sul punto.

#### **1. Rinnovo fino al 31 gennaio 2015**

Con determinazione dirigenziale n. 116 del 12.3.2014 l'Azienda Ospedaliera SS. Antonio Biagio e C. Arrigo di Alessandria ha disposto il rinnovo "in capo alla ditta Servizi Italia" del contratto di appalto servizio di lavanderia e lavanolo biancheria ospedaliera, vestiario e gestione guardaroba per 12 mesi, **dal 1 febbraio 2014 al 31 gennaio 2015** per un importo presunto di € 2.900.000,00 Iva inclusa (CIG 564545265D).

Nelle motivazioni della determinazione si fa riferimento al fatto che l'appalto in oggetto prevederebbe la possibilità di attivare la prosecuzione del medesimo per un ulteriore anno, come stabilito dagli atti della procedura di gara della Asl Alessandria (bando, capitolato) e come previsto dalla delibera di aggiudicazione della Asl Alessandria n. 5/2010 che valorizza il contratto su 60 mesi.

#### Osservazioni, controdeduzioni e valutazioni

Relativamente a quanto sopra, oltre a quanto già rappresentato sulla mancata stipula del contratto, si rileva l'anomalia per cui il bando di gara prevedeva una durata di 60 mesi e 12 mesi di eventuale proroga, mentre la durata del relativo contratto di appalto stipulato dalla Asl con il Rti in data 18 maggio 2010 è stata fissata in 4 anni, e non è prevista alcuna possibilità di rinnovo contrattuale.

Sotto altro profilo, il rinnovo è stato disposto in maniera anomala dopo la scadenza del contratto, con efficacia retroattiva, dal momento che in base alla delibera 73 del 12.2.2010 la scadenza dell'esecuzione del servizio era stata fissata al 31 gennaio 2014.

Infine, da un punto di vista formale, nella determinazione dirigenziale si fa riferimento unicamente al rinnovo in capo alla ditta Servizi Italia, quando invece il servizio all'esito della gara era stato affidato all'Ati Servizi Italia S.p.A./ Servizi Ospedalieri S.p.A., costituita con atto notarile del 4 febbraio 2010, che ha sottoscritto il contratto di appalto con la Asl di Alessandria.

A riguardo la A.S.O. ha evidenziato come la Servizi Italia avesse agito in qualità di mandataria e questa fosse l'intenzione dei contraenti in base alle norme del codice civile, in quanto con la delibera n. 1225/2017 si era inteso aderire agli esiti della gara svolta dalla Asl.

## 2. Atti di proroga dell'affidamento del servizio dal 1° febbraio 2015 al 31 dicembre 2017

➤ Con deliberazione D.G. n. 39 del 19 gennaio 2015 la A.S.O. di Alessandria ha disposto la proroga del contratto relativo al servizio di lavanderia e lavanolo per la durata di sei mesi, **dal 1° febbraio 2015 al 31 luglio 2015** «in capo alla ditta Servizi Italia Spa» (CIG 60948827BB).

La proroga è stata disposta in vista dell'imminente scadenza della prima proroga contrattuale prevista per il 1 gennaio 2015 e nelle more dell'indizione della procedura di gara per il servizio di lavanderia e lavanolo per l'AIC n. 5 da parte della Asl Alessandria. Il valore della proroga, disposta alle stesse condizioni della precedente, viene quantificato nella spesa presunta di € 1.400.000,00 Iva inclusa. Nella deliberazione viene dato atto che la procedura relativa all'affidamento del servizio di lavanderia e lavanolo era stata inserita per l'anno 2014 nel cronoprogramma degli acquisti dell'Area Interaziendale di Coordinamento trasmesso alla Regione Piemonte, con aggiudicazione prevista entro la data del 31 maggio 2015.

➤ Con deliberazione D.G. n. 518 del 25 agosto 2015 la A.S.O. ha ulteriormente prorogato in capo alla ditta Servizi Italia Spa il contratto relativo al servizio di lavanderia e lavanolo **fino al 31 dicembre 2015**, con decorrenza: 1 agosto 2015 (CIG 63397764A8).

Medio tempore, con deliberazione n. 197 del 23 febbraio 2015 la Asl di Alessandria aveva infatti indetto la procedura ristretta comunitaria per l'esecuzione del servizio presso i presidi sanitari dell'A.I.C. 5, ed il bando era stato pubblicato in GUCE in data 25 marzo 2015<sup>5</sup>.

L'iter si trovava in fase di invito alla procedura delle n. 8 imprese che avevano superato la fase di preselezione.

La proroga da parte della A.S.O. è stata effettuata sulla base di una proposta economica migliorativa, miglioria che avrebbe comportato una minor spesa pari ad € 21.000,00 (I.V.A. inclusa) a tutto il 31.12.2015 e comunque un risparmio su base semestrale di circa il 2 %. La spesa presunta della proroga è stata stimata in € 1.000.000 Iva esclusa.

➤ Con deliberazione D.G. n. 77 del 28 gennaio 2016 il servizio è stato nuovamente prorogato **dal 1 gennaio al 30 giugno 2016**, per un importo pari ad € 1.000.000,00 Iva esclusa (CIG 65599745CB).

La proroga è avvenuta nelle more dell'aggiudicazione della procedura di gara sovrazonale per l'affidamento del servizio in oggetto da parte della Asl di Alessandria.

➤ Il servizio è stato ulteriormente prorogato, sempre nelle more della conclusione del procedimento di gara indetto dalla Asl di Alessandria, con deliberazione D.G. n. 826 del 18 luglio 2016 per il periodo **1° luglio/31 dicembre 2016**, con una spesa prevista di € 1.000.000,00 Iva esclusa (CIG 65599745CB).

Nel provvedimento viene dato atto del mutato contesto normativo a seguito dell'entrata in vigore della legge di stabilità 2016 e del successivo inserimento della categoria merceologica "Servizi di lavanderia per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale" tra le categorie merceologiche inserite nel D.P.C.M. 24.12.2015 per le quali sussiste obbligo da parte delle stazioni appaltanti di avvalersi in via esclusiva, per

---

<sup>5</sup> Il valore complessivo dell'appalto, suddiviso in due lotti, è stato stimato in € 21.395.000,00 per la durata di 60 mesi (48 mesi di durata contrattuale e 12 mesi opzionali di prosecuzione).

le soglie indicate, delle centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero della Consip S.p.a. La legge 28.12.2015 n. 208 prevede, altresì, all'art. 1 comma 549 che qualora le centrali di committenza non siano disponibili ovvero operative, gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle predette categorie merceologiche, avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori, di cui all'articolo 9, comma 1, del D.L. 24.04.2014 n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23.6.2014 n. 89, spettando in tale ipotesi alla centrale regionale di committenza di riferimento l'individuazione, ai fini dell'approvvigionamento, di altra centrale di committenza cui aderire.

Riguardo alla fattispecie che qui interessa, al tempo non risultava disponibile alcun contratto o convenzione vigente presso la Società di Committenza Regionale per la categoria merceologica in oggetto, né la stessa S.C.R. aveva provveduto ad individuare altra centrale di committenza cui aderire e/o a stabilire la data di avvio della relativa gara nell'ambito della programmazione delle procedure di gara da bandire.

➤ Con deliberazione n. 36 del 13 gennaio 2017 la A.S.O. ha prorogato l'affidamento per il periodo **1° gennaio/30 aprile 2017** per un importo di € 700.000,00 Iva esclusa (CIG 65599745CB).

Nel provvedimento si legge che la proroga si è resa necessaria nelle more della valutazione delle offerte tecniche presentate dalle ditte concorrenti da parte della Commissione giudicatrice (nominata con Determina del Direttore pro-tempore dell'Area Provveditorato dell'Asl di Alessandria del 21.11.2016) e dell'aggiudicazione definitiva della gara, salvo interruzione anticipata in caso di affidamento del nuovo appalto in data antecedente. Per il resto rimangono invariate le condizioni delle precedenti proroghe.

Infatti relativamente alla procedura di gara dell'AIC 5 indetta dalla Asl di Alessandria, nel termine di presentazione delle domande del 7 ottobre 2016 erano pervenute n. 5 istanze, che erano state esaminate nella seduta del 12 ottobre 2016.

Essendo la gara distinta in due lotti separati con criteri di aggiudicazione differenti, la stazione appaltante ha proceduto distintamente all'aggiudicazione definitiva del lotto 2 (Asl Asti) mentre per il lotto 1, da aggiudicare ai sensi dell'art. 83 del d.lgs. 163/2006 occorreva nominare la Commissione giudicatrice per la valutazione dei progetti tecnici presentati dalle ditte partecipanti e successivamente ammesse.

➤ Con deliberazione D.G. n. 538 del 19 maggio 2017 il servizio è stato nuovamente prorogato in capo alla ditta servizi Italia S.p.A. per il periodo **1° maggio/31 agosto 2017** per un importo di € 600.000,00 (CIG 707047006D).

Per quanto concerne la gara comunitaria della capofila Asl di Alessandria, relativamente al lotto 1 di interesse della A.S.O., terminata la fase di valutazione delle offerte tecniche che ha richiesto n. 8 sedute riservate, si era proceduto all'esame delle offerte economiche delle ditte partecipanti ammesse alla gara nella seduta pubblica in data 21/04/2017. Quindi, nelle more dell'approvazione del provvedimento di aggiudicazione definitiva della gara da parte dell'Asl di Alessandria, si prorogava ulteriormente l'appalto in corso fino al 31 agosto 2017 dando atto altresì che per la categoria merceologica in oggetto, non risultava disponibile alcun contratto o convenzione vigente presso la Società di Committenza Regionale del Piemonte, né la stessa aveva attivato convenzioni con altre centrali di committenza (anche se nel provvedimento si legge che la stessa stava predisponendo il capitolato speciale per una procedura di gara che verrà bandita nei mesi successivi).

➤ Con deliberazione ASO n. 845 del 6.9.2017 il servizio veniva prorogato sempre in capo alla ditta Servizi Italia S.p.A. per il periodo **1°/30 settembre 2017** per un importo di € 200.000,00 Iva esclusa (CIG 707047006D).

Tale ultima proroga, intervenuta successivamente al provvedimento di aggiudicazione definitiva della gara sovrazonale da parte della Asl di Alessandria avvenuta il 5 giugno 2017 con effetti contrattuali decorrenti dalla data del 1° settembre 2017<sup>6</sup>, è motivata dal fatto che la Asl di Alessandria stava procedendo alla verifica di congruità dei prezzi sulla base dei prezzi della delibera Anac n. 842/2017 (nuovi prezzi di riferimento in ambito sanitario tra cui il servizio di lavanderia/lavanolo).

➤ Con la delibera del Direttore Generale della A.S.O. n. 1058 del 9 novembre 2017 di adesione alle risultanze della procedura ristretta comunitaria sovrazonale effettuata dalla Asl di Alessandria per l'affidamento del servizio di lavanderia e lavanolo<sup>7</sup>, è stato ulteriormente prorogato l'affidamento del servizio alla ditta Servizi Italia S.p.A. La ASO di Alessandria, dopo aver preso atto che l'attuale contratto in essere risultava prorogato da ultimo con la deliberazione DG n. 845 del 6.9.2017 fino al 30 settembre 2017 e che la procedura di riscontro sulla congruità dei prezzi di gara aveva posticipato l'avvio del nuovo appalto alla data del 1° novembre 2017 rispetto a quella iniziale del 1° settembre 2017, rappresentava la necessità di prosecuzione della validità dell'appalto **fino al 31 ottobre 2017** con la attuale ditta aggiudicataria Servizi Italia S.p.a., prevedendo una spesa pari ad € 200.000,00 Iva esclusa.

➤ Con deliberazione DG n. 1225 del 21 dicembre 2017 la A.S.O. dopo aver dato atto dell'esito della procedura di verifica di congruità dei prezzi condotta dalla Asl di Alessandria sulla base dei prezzi della delibera Anac n. 842/2017, nelle more di autorizzazione dei subappalti richiesti dalla ditta Servizi Italia, della definizione della dotazione vestiaria, della firma del DUVRI, nonché dell'installazione delle antenne rilevatrici di microchip necessari per l'avvio del sistema di rintracciabilità della biancheria presso i locali adibiti a guardaroba, ha fissato l'avvio del nuovo appalto del servizio di lavanderia e lavanolo per la data del 1° gennaio 2018. Pertanto, è stato prorogato il contratto precedente per due mesi, **dal 1° novembre al 31 dicembre 2017** (CIG 7328152655).

L'affidamento in proroga è avvenuto sempre in favore della Servizi Italia S.p.A., capogruppo mandataria dell'Ati aggiudicataria della gara sovrazonale indetta dalla Asl in base a condizioni migliorative, ovvero l'applicazione dei prezzi riferiti alla nuova aggiudicazione, più favorevoli di quelli precedentemente applicati e l'applicazione dei prezzi di riferimento Anac fino all'avvio del servizio di tracciabilità<sup>8</sup>. La spesa presunta della proroga è stata quantificata in € 400.000,00 Iva esclusa.

Il contratto tra la A.S.O. SS. Antonio e Biagio e C. Arrigo di Alessandria e l'Ati Servizi Italia S.p.A./Servizi Ospedalieri S.p.A. relativo al nuovo affidamento recepito con deliberazione D.G. n. 1058/2017, successivamente modificata con deliberazione D.G. 1225/2017, è stato sottoscritto mediante scrittura privata in formato digitale in data 29 dicembre 2017 con decorrenza dal 1° gennaio

---

<sup>6</sup> All'esito della gara indetta dalla Asl di Alessandria, l'aggiudicazione definitiva effettuata con determinazione dirigenziale n. 1 del 15.6.2017, relativamente al lotto 1 di interesse dell'ente in verifica, è a favore dell'Ati Servizi Italia Spa (impresa capogruppo mandataria)/ Servizi Ospedalieri Spa (impresa mandante) sulla base delle condizioni contenute nell'offerta presentata in data 6/10/2016 che per la ASO di AL risultano essere le seguenti: canone annuale € 1.747.732,61 (IVA esclusa); importo complessivo per mesi 60: € 8.738.663,05 (IVA esclusa).

<sup>7</sup> Il CIG assegnato alla convenzione del lotto 1 è 6112006AE6 mentre il CIG derivato dall'accordo quadro cui ha aderito la ASO Arrigo di Alessandria è 7150986C51. La spesa complessiva derivante dal citato provvedimento pari ad € 8.644.840,75, I.V.A. esclusa, veniva contabilizzata sul conto economico 3.10.11.02 "Servizi di lavanderia" e trova copertura nell'ambito dell'autorizzazione di spesa assegnata alla S.C. Acquisti Logistica e suddivisa negli esercizi di competenza. La durata contrattuale di 60 mesi viene rideterminata con decorrenza dal 1° novembre 2017 sino al 31 ottobre 2022.

<sup>8</sup> Come indicato nella delibera n. 1225 del 21 dicembre 2017 "per la biancheria confezionata i prezzi di riferimento ad operatore sanitario al giorno sono indicati senza il riferimento ANAC ad una dotazione tipo e senza l'indicazione in merito alla presenza del microchip necessario a garantire la tracciabilità dei capi, laddove l'offerta di gara prevede una dotazione aggiuntiva riferita a: calzature, pile e tracciabilità con microchip".

2018 per 60 mesi (5 anni) per un importo annuale di € 1.728.968,15 e quindi per un importo complessivo di € 8.644.840,75 Iva esclusa.

### Osservazioni e controdeduzioni

Relativamente agli affidamenti intervenuti nell'arco temporale che va dal 1° febbraio 2015 al 31 dicembre 2017, valgono le stesse osservazioni già espresse per quanto riguarda il servizio di pulizia.

Le proroghe sono state infatti disposte in virtù del fatto che la Asl di Alessandria aveva indetto la gara sovrazonale relativa all'AIC n. 5 e dunque si tratta di proroghe cd. tecniche.

Non risulta, tuttavia, che le proroghe tecniche fossero previste nel contratto di appalto, che nel caso del servizio di lavanderia di cui si tratta, come già evidenziato, non risulta nemmeno sottoscritto tra la A.S.O. di Alessandria e l'Ati affidataria.

Anche in questo caso la gara indetta dalla Asl di Alessandria si è protratta per più di due anni, ed i successivi adempimenti hanno fatto sì che la decorrenza del contratto tra l'A.S.O. e l'Ati aggiudicataria venisse spostata in avanti di altri mesi, con conseguenti proroghe degli affidamenti.

Inoltre, da un punto di vista formale, mentre l'affidamento originario era stato disposto in favore dell'Ati Servizi Italia/ Servizi Ospedalieri S.p.A., le proroghe sono state disposte in favore della ditta Servizi Italia S.p.A. che seppure costituisce la capogruppo mandataria, formalmente è un soggetto giuridico diverso rispetto all'Ati.

Infine, si rileva che, in modo anomalo, molte delle proroghe sono state disposte quando il precedente affidamento era già scaduto, a sanatoria di un servizio in parte già erogato, con efficacia retroattiva.

La A.S.O. di Alessandria ha evidenziato nelle controdeduzioni come anche in questo caso fosse impossibilitata allo svolgimento di una gara autonoma, atteso che per l'affidamento del servizio in esame era stata individuata quale stazione appaltante, nell'ambito dell'AIC, la Asl di Alessandria, alla quale la A.S.O. ha comunicato i propri fabbisogni.

Inoltre, anche il servizio di lavanderia e lavanolo rientra tra le categorie merceologiche di cui al d.p.c.m. del 24 dicembre 2015, per cui è previsto unicamente l'acquisto in forma centralizzata, e né Consip né la SCR Piemonte avevano convenzioni attive per tale tipologia di servizio.

Sotto altro profilo, l'Azienda Sanitaria Ospedaliera ha evidenziato come la gara posta in essere dalla Asl si sia protratta per 2 anni e tre mesi, un lasso di tempo imprevisto, e comunque non imputabile alla stessa A.S.O. Ciò ha determinato le proroghe al precedente gestore (che coincide con il nuovo affidatario della gara della Asl) atteso che il servizio di lavanderia e lavanolo è indispensabile per lo svolgimento dell'attività da parte dell'Azienda Ospedaliera.

L'imprevedibilità ed eccezionalità dei lunghi tempi di aggiudicazione avrebbe posto la A.S.O. nell'impossibilità di prospettare una gara per il periodo di attesa dell'aggiudicazione di quella in corso di svolgimento da parte della Asl, inoltre non vi erano gare in corso per tale servizio per il comparto sanità da parte di SCR Piemonte o Consip.

Ha rappresentato, inoltre, che il ritardo di sei mesi tra l'aggiudicazione della gara da parte della Asl e la stipula del contratto da parte della A.S.O. è dovuto, come evidenziato nella determina n. 1225/2017, alla necessità di verificare la congruità dei prezzi, dall'autorizzazione ai subappalti e ad attività ulteriori richieste necessarie per l'avvio del servizio.

Le proroghe disposte sono quindi state una scelta necessitata, non volontariamente causata né prevedibile da parte della A.S.O. e sono state disposte con l'unico preesistente contraente dell'intera domanda di servizi nell'ambito dell'AIC n. 5, ovvero l'Ati Servizi Italia/Servizi Ospedalieri.

Le proroghe, anche se formalmente disposte solo nei confronti della mandataria, per comune intenzione delle parti sono state disposte e sottoscritte nei confronti dell'Ati, che aveva stipulato il contratto con la Asl di Alessandria.

### Valutazioni

Si confermano i rilievi sulla mancata previsione della possibilità di ricorrere alla cd. proroga tecnica, che non è risultato presente neanche nel contratto di appalto sottoscritto dalla Asl di Alessandria con il Rti in data 10 maggio 2010.

Si confermano altresì i rilievi sulle proroghe a sanatoria con efficacia retroattiva di affidamenti già scaduti, mentre per quanto riguarda l'utilizzo reiterato nel tempo della proroga cd. tecnica ci si riporta alle valutazioni già espresse in merito alle proroghe disposte per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione (sub A).

Relativamente agli altri aspetti, si prende atto di quanto rappresentato dalla A.S.O. di Alessandria e si richiamano le osservazioni già svolte relative al servizio di pulizia, ivi comprese quelle relative all'organizzazione degli acquisti nell'ambito della Regione Piemonte, che verranno precisate anche in seguito nelle osservazioni conclusive.

Sotto altro profilo, gli ispettori, con specifico riguardo alle proroghe cui sono stati assegnati i CIG 60948827BB – 63397764A8 – 65599745CB hanno esteso l'indagine anche alla fase di esecuzione dei contratti per pagamenti correlati ai successivi affidamenti.

Dalla tabella redatta dagli ispettori sono emersi i seguenti profili di anomalia:

- il totale degli importi liquidati riferiti al periodo 1/2/2015 – 31/7/2015 risulta maggiore di Euro 22.478,61 rispetto all'importo dell'affidamento di cui alla delibera D.G. n. 39/2015;
- il totale degli importi liquidati riferiti al periodo 1/1/2016 – 30/6/2016 risulta maggiore di Euro 143.638,07 rispetto all'importo dell'affidamento di cui alla delibera D.G. n. 77/2016;
- il totale degli importi liquidati riferiti al periodo 1/7/2016 – 31/7/2016 risulta maggiore di Euro 59.121,02 rispetto all'importo dell'affidamento di cui alla delibera D.G. n. 826/2016.

### Controdeduzioni e valutazioni

Relativamente a tale aspetto, l'Azienda Ospedaliera ha chiarito che i valori indicati nel capitolato sono indicativi ed era comunque prevista la possibilità da parte dell'Azienda Ospedaliera di estendere i servizi a nuovi Presidi e/o servizi.

Le variazioni in aumento del canone originario, avvenuto comunque in forma esigua ed in conformità alle disposizioni di contratto e capitolato, sono dovute all'aumento delle attività di cura richieste dall'utenza.

In particolare tra il biennio 2014/2016 ed il biennio 2015/2016 si sono verificati aumenti sia nel numero di accessi al pronto soccorso sia nel numero dei ricoveri ordinari, con utilizzo a turnazione dei posti letto che ha comportato una maggiore necessità di lavanolo "a pezzo" cioè il numero degli articoli che vengono utilizzati.

Dunque, gli aumenti del canone iniziale sono stati proporzionali all'aumento delle prestazioni richieste e necessarie.

Si prende atto dei chiarimenti forniti dall'Azienda Ospedaliera.

### **Osservazioni conclusive**

Alla luce di quanto emerso dall'istruttoria effettuata sulle vicende correlate ai due affidamenti del servizio di pulizia e lavanolo di cui si tratta, è emerso che la razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti da parte degli enti del Servizio Sanitario Nazionale nella Regione Piemonte, da ultimo formalizzata con la delibera di Giunta Regionale del 28 luglio 2018, non abbia condotto a risultati di efficacia organizzativa, almeno nel caso specifico.

Tanto più che le gare indette dalla Asl, capofila individuata dell'Ambito Interaziendale di Coordinamento non si sono svolte in maniera celere, essendosi protratte per un lungo lasso di tempo, a

cui si sono aggiunti ulteriori ritardi a causa del contenzioso giurisdizionale ed il trascorrere di altro tempo nella fase preliminare all'avvio dell'esecuzione. Ciò denota una carenza di programmazione in merito ai tempi di svolgimento delle attività di gara, che dovrebbero essere volte a garantire il regolare e tempestivo avvicendamento degli affidatari.

Il modello organizzativo adottato dal legislatore regionale, unitamente al sistema degli acquisti delineato dal d.p.c.m. del 24 dicembre 2014 al fine del contenimento della spesa pubblica e la mancata attivazione delle gare da parte del soggetto aggregatore SCR Piemonte e Consip, ha fatto sì che, di fatto, si sia verificato quanto è stato stigmatizzato dal Comunicato del Presidente dell'Autorità del 4 novembre 2015.

Infatti con riferimento agli enti del servizio sanitario l'Autorità ha evidenziato come i modelli organizzativi adottati al fine di raggiungere una maggiore efficienza ed economicità degli acquisti, spesso comportino l'utilizzo della proroga tecnica, quale ammortizzatore delle scelte riorganizzative e di altri fattori. La necessità di garantire i servizi obbliga le amministrazioni in questa condizione a prorogare i contratti in essere, più volte, per cui la proroga cd. tecnica non è più uno strumento di transizione per qualche mese di ritardo determinato da fatti imprevedibili, ma diventa ammortizzatore pluriennale di inefficienze di programmazione e gestione del processo di individuazione del nuovo assegnatario.

A ciò si aggiunga che i reiterati affidamenti nel tempo allo stesso operatore economico, avvenuti tramite lo strumento della proroga, hanno comportato la violazione dei principi di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'art. 2 comma 1 del d.lgs. 163/2006, oggi art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto prima considerato, il Consiglio

### **DELIBERA**

- l'utilizzo reiterato nel tempo della proroga cd. tecnica da parte dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera SS. Antonio e Biagio e C. Arrigo di Alessandria, avendo dato luogo ad affidamenti diretti al precedente affidatario, ha comportato la violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità di trattamento e trasparenza, enunciati al comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. 163/2006 oggi art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016;
- rileva una carenza di programmazione, da parte dalla Asl di Alessandria, delle attività di gara, che non ha consentito di garantire il regolare e tempestivo avvicendamento degli affidatari. Ciò ha favorito la prassi della prosecuzione del rapporto contrattuale oltre la sua naturale scadenza, attraverso la proroga cd. tecnica, utilizzata anziché quale strumento di transizione per qualche mese di ritardo determinato da fatti imprevedibili, quale ammortizzatore di inefficienze di programmazione;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera all'Azienda Sanitaria Ospedaliera SS. Antonio e Biagio e C. Arrigo di Alessandria, alla Asl di Alessandria ed alla Regione Piemonte.

Il Presidente f.f.

*Francesco Merloni*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 16/04/2020

Il Segretario  
*Maria Esposito*

Per il segretario Rosetta Greco,  
Il Segretario Generale Angela Lorella Di Gioia