



DELIBERA N. 270

30 marzo 2021

Fasc. Anac UVCS n. 3657/2020

Oggetto: Affidamento della gestione integrata dei servizi assistenziali, socio sanitari ed alberghieri presso la residenza integrata socio sanitaria del Comune di Premosello Chiovena a K.

Riferimenti normativi

art. 213 del d.lgs. 50/2016; art. 106 co.11 del d.lgs. 50/2016.

Parole chiave

Proroga tecnica; servizi pubblici locali.

Visto

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;
Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza centrali di committenza e concessioni di servizi,

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 30 marzo 2021

Delibera

Rilevato in fatto

Nell'esercizio delle attività di vigilanza di cui all'art. 213 del d.lgs. n. 50/2016, a seguito di esposto prot. n. 49933/2020 l'Autorità ha aperto il fascicolo in epigrafe al fine di acquisire informazioni e documenti sull'attività contrattuale del Comune di Premosello Chiovena inerente all'affidamento della gestione integrata dei servizi assistenziali, socio sanitari ed alberghieri presso la residenza integrata socio sanitaria comunale alla coop. K. In particolare, è stato espletato formale procedimento istruttorio nei confronti del Comune di Premosello Chiovena (con comunicazione di avvio prot. n. 63262/2020 e con comunicazione di risultanze istruttorie prot. n. 76535/2020), nell'ambito del quale sono pervenute le memorie di controdeduzioni dell'Ente comunale (acquisite ai prot. n. 68849/2020, 69820/2020, 77463/2020). È stata, inoltre, accolta l'istanza di audizione avanzata dal Comune (accoglimento prot. n. 67659/2020) e la citata audizione è stata espletata in data 22 settembre u.s. mediante piattaforma online. Da ultimo, è stata inoltrata una richiesta di aggiornamenti sull'affidamento in esame (con prot. n. 14688/2021) alla quale è pervenuto riscontro con nota prot. n. 19924/2021.

Dalle informazioni e dai documenti acquisiti nel corso dell'attività istruttoria è emerso quanto segue.

A seguito di procedura di consultazione negoziale, con determina n. 86 del 23.07.2012 il Comune di Premosello Chiovena ha aggiudicato l'affidamento in oggetto alla coop. K. per il periodo 1.09.2012- 31.12.2017. Alla data di scadenza, il contratto citato ha subito reiterate proroghe, definite dalla stazione appaltante come tecniche, che hanno

progressivamente esteso l'espletamento del servizio da parte del medesimo operatore economico dal 31.12.2017 fino al 30.09.2020.

Il Comune afferma che tali proroghe si sono rese necessarie per assicurare la continuità del servizio durante la predisposizione della documentazione propedeutica alla nuova procedura di evidenza pubblica.

Nello specifico, con riguardo alla prima proroga tecnica, disposta con determinazione n. 13 del 12 gennaio 2018, che ha esteso il servizio dal 1 gennaio 2018 al 30 giugno 2018, la stazione appaltante espone le vicende che hanno indotto un rallentamento delle attività propedeutiche alla nuova gara richiamando, tra le altre, le dimissioni del precedente direttore della struttura RISS (aprile 2017) pochi mesi prima della scadenza del contratto con la K., la nomina di un nuovo direttore di struttura temporaneo (luglio 2017), l'adesione alla Centrale acquisti di Verbania (novembre 2017), la comunicazione dalla Centrale acquisti di Verbania che il tempo necessario per l'espletamento della gara a partire dalla ricezione della documentazione era pari a 120 giorni (dicembre 2017), la comunicazione del Direttore di struttura, che ipotizzava quale data di consegna della documentazione necessaria il febbraio 2018.

Durante il periodo di efficacia della prima proroga tecnica, il Comune sottolinea di aver monitorato le attività preparatorie alla gara (chiedendo relazioni sugli atti fino a quel momento predisposti, confrontandosi direttamente con la C.U.C. di Verbania su alcuni aspetti del bando, affidando l'incarico per la progettazione delle opere da mettere a gara ad apposito o.e.) e, specifica che, poiché in data 26 giugno 2018 non era ancora stata perfezionata la documentazione di gara, è stata disposta con determinazione n. 44, la seconda proroga tecnica per il periodo 1 luglio 2018- 28 febbraio 2019.

Successivamente, a causa dei subentri di due nuovi Direttori di struttura a distanza di pochi mesi, è stata prevista una terza proroga tecnica dal 1 marzo al 31 agosto 2019, con determinazione n. 23 del 22 febbraio 2019.

Altri accadimenti, quali l'attesa per i pareri e per l'approvazione del progetto definitivo della ASL, ed il conseguente perfezionamento della documentazione di gara, hanno indotto il Comune a disporre una quarta e una quinta proroga tecnica (rispettivamente dal 1 settembre 2019 al 31 marzo 2020 e dal gennaio 2020 al 30 settembre 2020).

Infine, in piena emergenza da covid-19, il Comune di Premosello è stato dichiarato zona rossa e, prospettata dalla ASL la necessità di reperire posti letto da destinare a RSA covid-19, il Comune con delibera di giunta n. 31 ha disposto una ulteriore e ultima proroga della durata di sei anni alla K. dal 1 ottobre 2020 al 30 settembre 2026, affidandole la gestione dei locali comunali presso la struttura destinata a casa della salute.

Con riguardo a quest'ultima proroga il Comune, dopo aver ricevuto la comunicazione di avvio del procedimento inoltrata dall'Autorità, con determina n. 48 del 27.08.2020 ha sospeso la precedente delibera che disponeva la proroga per sei anni e, in sede di audizione, ha manifestato la volontà di confrontarsi con l'Autorità per le future iniziative da intraprendere nella gestione del servizio in esame, producendo un cronoprogramma (prot. n. 69820/2020) contenente i tempi necessari per giungere al perfezionamento del nuovo contratto.

Nello specifico, il Comune ha ipotizzato di individuare il nuovo concessionario tramite l'espletamento di una procedura negoziata, ex art. 63 co. 2 del codice appalti, da affidare alla C.U.C. di Verbania, auspicando di poter trasmettere alla citata Centrale tutta la documentazione necessaria in pochi mesi e, in ogni caso, prevenendo la conclusione della procedura di selezione entro il mese di gennaio 2022.

Con prot. n. 14688 del 19 febbraio u.s. è stata inoltrata al Comune una richiesta di aggiornamenti sull'iter delle operazioni prospettate nel cronoprogramma ed è pervenuto un riscontro da parte del Commissario straordinario, dott. Gaetano Losa, che, nell'informare dell'avvenuto scioglimento del consiglio comunale di Premosello Chiovena e della successiva nomina del predetto Commissario straordinario con attribuzione dei poteri spettanti al consiglio, alla giunta e al sindaco, specifica che, alla data di insediamento del Commissario (11.02.2021), non risultava ancora avviata alcuna procedura di gara. Attualmente, si sta procedendo a predisporre la documentazione di gara da consegnare alla C.U.C. di Verbania e risulta in essere una proroga del servizio alla K. (disposta con nota n. 6452 del 18.12.2020) sino alla data del 30.06.2021. L'attuale gestione commissariale, al fine di non interrompere i servizi assistenziali, ha ritenuto di mantenere in atto la proroga suddetta, contestualmente ponendo in essere tutte le attività necessarie per l'individuazione tramite gara del nuovo gestore del servizio.

Considerato in diritto

La disciplina vigente in tema di proroga tecnica è contenuta nell'art. 106 co. 11 del d.lgs. 50/2016 secondo cui *"la durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se prevista nel bando e nei documenti di gara un'opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente"*.

Come noto, la proroga cd. tecnica è strumento del tutto eccezionale, attivabile solo nelle more di espletamento della nuova procedura di gara per la selezione di un nuovo contraente, in quanto è finalizzata ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro nei limitati casi in cui, a causa di ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo affidatario tramite gara. Per orientamento costante dell'Autorità e della giurisprudenza in materia, il ricorso alla proroga tecnica è legittimo quando la stessa è adottata dall'Amministrazione prima della scadenza del contratto al quale si riferisce e quando è circoscritta al tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura di scelta del nuovo contraente; in tal senso, al momento di adozione della proroga tecnica deve necessariamente essere stata già avviata la procedura di gara per la selezione del nuovo contraente, gravando sull'amministrazione un onere di programmazione con congruo anticipo della gara in previsione della scadenza del contratto.

Con riferimento allo specifico utilizzo delle proroghe tecniche da parte del Comune di Premosello Chiovenda nel periodo gennaio 2018- settembre 2020, la stazione appaltante ha più volte sottolineato nelle proprie controdeduzioni, nonché nelle informazioni rese in sede di audizione, che le cinque proroghe del contratto disposte a far data dalla scadenza originaria dello stesso si sono rese necessarie per fronteggiare eventi oggettivi e sfavorevoli per il Comune che hanno, sostanzialmente, paralizzato l'espletamento delle attività utili alla predisposizione della nuova gara.

Pur comprendendo quanto riferito dalla stazione appaltante, e, dunque, pur prendendo atto della difficoltà nella quale il Comune si è trovato a redigere la documentazione per la nuova gara, deve ribadirsi che la disciplina di riferimento inquadra la proroga tecnica come rimedio del tutto eccezionale e che, pertanto, la stessa deve necessariamente mantenere carattere di temporaneità. Nel caso in esame risulta invece che l'amministrazione, ha nel tempo fatto ripetutamente ricorso alla proroga del contratto senza valutare la possibilità di attivare soluzioni alternative (come, ad esempio, il ricorso ad una gara ponte di breve durata tramite procedura negoziata d'urgenza).

Per quanto attiene alla proroga della durata di sei anni disposta con la delibera di giunta n. 31/2020, prontamente sospesa con successiva determina n. 48/2020, si osserva che, sebbene la stessa sia stata disposta in un momento di estrema urgenza, quale quello di pandemia mondiale da covid-19, e sebbene sussistesse una indiscutibile urgenza per l'amministrazione di realizzare e gestire una nuova RSA anti covid-19 per il focolaio scoppiato nell'ambito del Comune, la durata dell'affidamento stabilita in ben sei anni a partire dall'ottobre 2020, appare assolutamente eccessiva e sproporzionata, ancor più se si considera che l'affidamento è stato disposto tramite proroga.

Quanto all'attuale gestione commissariale dell'Ente, si prende atto della scelta di non interrompere la proroga da ultimo disposta nel dicembre 2020, con validità fino al giugno 2021, al fine di non interrompere i servizi assistenziali, e della contestuale attivazione delle attività necessarie all'individuazione tramite gara del nuovo gestore del servizio.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

- 1.- la non conformità alle disposizioni vigenti in materia del ripetuto ricorso allo strumento della proroga tecnica da parte del Comune di Premosello Chiovenda, nei limiti e per le argomentazioni di cui in motivazione;
- 2.- di prendere atto delle attività poste in essere dalla gestione commissariale del Comune e, sul punto, si chiede al Commissario straordinario di voler fornire tempestivi aggiornamenti in ordine agli sviluppi della procedura di gara in via di espletamento;
- 3.-di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera al Comune di Premosello Chiovenda in persona del Commissario straordinario dott. Losa;
- 4.- di disporre la pubblicazione della presente delibera sul sito internet del Comune di Premosello Chiovenda.

Il Presidente

Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 8 aprile 2021

Per il Segretario

Maria Esposito

Rosetta Greco