



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 779 del 11 settembre 2018

Fascicolo n. 3524/2017

Oggetto: Attività negoziale dell'Azienda Sanitaria Locale 1 di Sassari - Periodo 23.11.2015 - 28.1.2016.

Accertamenti ispettivi da parte del MEF-RGS - Ispettorato Generale di Finanza.

Il Consiglio

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il 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;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture;

Considerato in fatto

Con atto del Presidente dell'A.N.AC. prot. 0147382 del 6.11.2015 è stata disposta un'attività ispettiva nei confronti dell'Azienda Sanitaria Locale 1 di Sassari, in attuazione di un protocollo di intesa fra la stessa Autorità e la Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi dell'art. 6, comma 9, lettere a) e b) del d.lgs. 163/2006, *al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali sull'attività negoziale svolta dalla medesima azienda sanitaria a partire dal 1 gennaio 2012 e verificare, in particolare, la regolarità - sotto il profilo del rispetto della normativa che disciplina la materia della contrattualistica pubblica - delle procedure di affidamento degli appalti di lavori, servizi e forniture, estendendo l'indagine alla verifica dell'andamento dei rispettivi rapporti contrattuali e del rispetto del principio di economicità, nonché in ordine al ricorso da parte della medesima stazione appaltante agli istituti delle proroghe e rinnovi.*

L'indagine ispettiva è stata condotta dagli ispettori incaricati dalla Ragioneria Generale dello Stato sull'attività contrattuale svolta dall'Azienda Sanitaria Locale 1 di Sassari nel suindicato

periodo di riferimento in relazione ad affidamenti di lavori, servizi e forniture, nell'ottica della verifica del rispetto delle condizioni previste dalla normativa all'epoca vigente.

A conclusione dell'attività ispettiva, il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con nota del 12.1.2017, acquisita al protocollo dell'ANAC in data 18.1.2017, n. 0006840, ha rimesso all'Autorità la relazione ispettiva del 16.2.2016.

Le conclusioni espresse dagli ispettori nella relazione RgS sono state confermate dal Servizio ispettivo dell'Autorità con relazione prot. n. 0066477 in data 12.5.2017.

Il Consiglio, nell'adunanza del 28.6.2017, sulla base di detta relazione ispettiva, ha disposto la trasmissione degli accertamenti all'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture per il seguito di competenza.

L'Ufficio, a termine della propria istruttoria, con nota prot. n. 0047247 del 04.06.2018, ha trasmesso all'Azienda sanitaria le comunicazioni delle risultanze istruttorie, dando facoltà all'Ente stesso di inviare proprie controdeduzioni al riguardo.

In riscontro, l'Azienda sanitaria, nel frattempo divenuta Azienda Tutela Salute Sardegna (ATS), per incorporazione dell'Azienda sanitaria 1 di Sassari e delle altre Aziende sanitarie operanti nella Sardegna, ha trasmesso la nota acquisita al protocollo n. 0058776 del 04.07.2018, con allegata documentazione di supporto.

In particolare, con la nota predetta sono state trasmesse:

- per i contratti di lavori, la nota NP/2018/46099 del 28.06.2018, da parte del Dipartimento Area Tecnica;
- per i servizi di cui al punto 1, la nota PG n. 221391 del 03.07.2018, da parte della SC Logistica e valorizzazione del patrimonio e del Dipartimento Gestione Accentrata Acquisti e Logistica;
- per i servizi di cui al punto 2, la nota PG/2018/756 del 02.07.2018, da parte della Direzione sanitaria dell'AREUS.

Di seguito sono riportati i contratti presi in considerazione nella relazione ispettiva per i quali sono state riscontrate criticità e le controdeduzioni della Stazione appaltante, suddividendo la trattazione per materia, con specifico riferimento ai settori dei lavori e dei servizi.

Contratti di lavori:

1. Appalto per lavori, suddivisi in n. 6 lotti distinti, di messa in sicurezza e interventi di bonifica da amianto friabile e bonifica da amianto compatto presso varie strutture di proprietà o concesse in uso all'ASL n. 1 di Sassari - Lotto n. 3 (Ospedale Civile - Ittiri, CIG 56738175E7); importo a base di gara € 22.444,28 come singolo lotto, nell'ambito di una procedura per sei lotti per il valore complessivo di € 108.564,57;

2. Appalto per lavori, suddivisi in n. 6 lotti distinti, di messa in sicurezza e interventi di bonifica da amianto friabile e bonifica da amianto compatto presso varie strutture di proprietà o concesse in uso all'ASL n. 1 di Sassari -Lotto n. 6 (Ospedale Civile -Sassari CIG 5673904DBO). Importo a base di gara € 18.062,02 come singolo lotto, nell'ambito di una procedura per sei lotti per il valore di € 108.564,57;
3. Appalto per lavori, di messa in sicurezza - adeguamento alla normativa anti incendio del P.O. Marino di Alghero (CIG 5056415DA5). Importo a base di gara € 465.428,03;
4. Appalto per lavori di ristrutturazione dell'ex reparto di urologia presso l'Ospedale SS. Annunziata (CIG 4745106956). Importo a base di gara € 175.000.

- Criticità emerse in sede di risultanze istruttorie:

Per tali contratti di lavori, peraltro di modesta entità, nella relazione ispettiva vengono evidenziate le seguenti criticità: carenza di un *DURC valido alla data di stipulazione del contratto* e carenza di *atti formali di nomina dei componenti del seggio di gara* (sub 1. e sub 2.); la mera insufficienza della documentazione messa a disposizione degli ispettori (sub 4.).

- Controdeduzioni della Stazione appaltante:

Le contestazioni inoltrate all'Azienda sanitaria con la suddetta comunicazione delle risultanze istruttorie sono state riscontrate dal Dipartimento Area Tecnica con nota del 28.06.2018.

Per quanto riguarda la criticità di cui ai punti sub 1. e sub 2., la Stazione appaltante allega alla propria nota copia del DURC valido alla data di stipulazione del contratto (18.11.2015), specificando che entrambi i lotti sono stati aggiudicati alla medesima ditta.

Per quanto riguarda la criticità relativa alla mancanza di atti formali di nomina dei componenti della commissione di gara, viene evidenziato che il Rup, attualmente in quiescenza, interpellato, *ha riferito per le vie brevi che i componenti del medesimo sono stati gli stessi che hanno sottoscritto sia l'aggiudicazione provvisoria che quella definitiva con il criterio del prezzo più basso.*

Contratti di servizi:

- a) Servizio di ristorazione per i degenti delle strutture dell'ASL 1 di Sassari in unione di acquisto con l'AOV di Sassari (CIG 5056415DA5). Importo a base di gara € 25.166.400,00 (lotto 1 - ASL).

- Criticità emerse in sede di risultanze istruttorie:

Nella relazione viene posto in evidenza che l'appalto di che trattasi è stato oggetto di ricorsi amministrativi che si sono conclusi con la sentenza del Consiglio di Stato n. 3126/2015, che ha dichiarato inammissibile il ricorso in primo grado; inoltre, il Commissario Straordinario della ASL, con delibera n. 612/2015 ha deliberato la revoca della stessa procedura in ragione dell'intervenuto scorporo dell'Ospedale SS. Annunziata dalla ASL. Ciò posto, viene fatto rilevare che *“Il servizio di ristorazione è stato assicurato negli ultimi anni, attraverso il ricorso a proroghe contrattuali. In particolare con deliberazione n. 589 del 03.08.2004 è stato affidato al R.T.I. Sodexo/Sesel il predetto servizio per la durata di quattro anni, rinnovabile per un ulteriore anno. Con delibera n. 42 del 10.11.2009 si è autorizzato il suddetto rinnovo contrattuale; con le delibere n. 1261*

del 06.11.2010, n. 182 del 10.03.2011, n. 171 del 24.05.2011, n. 954 del 09.12.2011, n. 757 del 03.11.2012, n. 360 del 03.11.2014 e, da ultimo, con delibera n. 75 del 27.02.2015”.

Le osservazioni sul contratto in esame si concludono come segue: “Pertanto si riscontrano la violazione dell'art. 84, comma 8 del D.lgs. 163/2006 (modalità di selezione di membri esterni nella commissione di gara) e dell'art. 23 della L. 62/2005 (reiterata proroga del contratto per un periodo ultrannuale)”.

- Controdeduzioni della Stazione appaltante:

Le contestazioni inoltrate all'Azienda sanitaria in sede di risultanze istruttorie sono state riscontrate dal Dipartimento Gestione Accentrata degli Acquisti e Logistica dell'ATS Sardegna con nota del 03.07.2018.

In tale nota, al fine di chiarire la vicenda, viene ripercorso il complesso iter del contratto in esame, che può essere così riassunto:

1. l'Azienda sanitaria ha appaltato il servizio in oggetto con deliberazione n. 589 del 03.08.2004, aggiudicando una gara a procedura aperta, per la durata di 4 anni con opzione di rinnovo per un ulteriore anno. Con deliberazione n. 42 del 10.11.2009 ha proceduto al previsto rinnovo per l'ulteriore annualità (dal 01.11.2009 al 31.10.2010);
2. la ASL Sassari, quindi, con successiva deliberazione n. 1220 del 29.10.2010 ha indetto nuova procedura di gara ristretta con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del d.lgs. 163/2006, per un periodo di due anni rinnovabile per altri due (CIG 066258991BD). Nel periodo previsto per l'espletamento della stessa, ha adottato i provvedimenti di proroga del precedente affidamento (deliberazioni n. 1261 del 06.11.2010, fino al 31.01.2011, e n. 182 del 10.03.2011, fino al 31.05.2011);
3. la gara indetta con la richiamata delibera n. 1220/2010 è stata poi oggetto di revoca (deliberazione n. 292 del 25.03.2011): la Direzione Aziendale, sentita la Direzione dell'Azienda Ospedaliero Universitaria, ha ritenuto opportuno attivare una nuova e diversa procedura in unione d'acquisto con l'AOU stessa, al fine di ottimizzare i costi attraverso il conseguimento di economie di scala. Nelle more dell'espletamento della nuova gara, la ASL Sassari ha adottato ulteriori provvedimenti di proroga del servizio (delibere n. 171 del 24.05.2011, per il periodo dal 01.06.2001 al 30.09.2011, n. 954 del 09.12.2011, per il periodo dal 01.10.2011 al 31.01.2012, e n. 757 del 03.11.2012, fino alla conclusione della gara);
4. con deliberazione n. 330 del 31.03.2011, l'Azienda ha avviato una procedura ristretta (art. 55 del d.lgs. 163/2006), con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del d.lgs. 163/2006, per l'affidamento quinquennale del servizio. Con successiva deliberazione n. 143 del 28.02.2013 la procedura ristretta è stata però revocata e si è contestualmente proceduto all'indizione, ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. 163/2006, della nuova procedura aperta a rilevanza comunitaria, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. *Le motivazioni della revoca e della scelta di esperire nuova gara sono state sostanzialmente le seguenti: 1) nel corso del 2012 si è optato per la completa esternalizzazione del servizio di ristorazione, incluso il possesso, da parte dell'operatore*

economico aggiudicatario, del centro di preparazione, cottura e confezionamento dei pasti; 2) è stata conseguentemente modificata la durata contrattuale del servizio, portata a sette anni al fine di consentire l'ammortamento dell'investimento in un lasso di tempo più ampio;

5. nelle more dell'aggiudicazione della nuova gara la ASL, con delibera n. 360 del 03.11.2014, ha adottato un provvedimento di copertura della spesa per il contratto che, in regime di proroga, è ancora in essere con l'originario affidatario; per il periodo dal 01.01.2014 al 31.12.2014, viene così impegnata la spesa di € 2.838.413,36;
6. la gara è stata aggiudicata con delibera n. 188 del 04.06.2014 (lotto 1 CIG 5186618492 - lotto 2 CIG 5186630E76) in favore, per entrambi i lotti, del RTI VIVENDA SPA e Cocktail Service SRL. Avverso l'aggiudicazione è stato proposto ricorso al TAR che, con sentenza n. 01007/2014 ha annullato gli atti di nomina della Commissione e le attività da essa svolte, caducando l'aggiudicazione; la ASL ha presentato ricorso al Consiglio di Stato, che, con sentenza n. 03126/2015 ha dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado e i successivi motivi aggiunti e dunque inammissibile l'appello incidentale proposto dal ricorrente;
7. prima della sottoscrizione del contratto con la RTI aggiudicataria, è scoppiato il caso nazionale cosiddetto di "*Mafia Capitale*", nel quale anche la ditta VIVENDA SPA è stata coinvolta. L'allora Direzione Aziendale, esaminate le circostanze del caso concreto e sulla base del Decreto Prefettizio n. 175521 del 22.06.2015, ha disposto la revoca della procedura di gara con deliberazione n. 612 del 22.07.2015.
8. la ASL Sassari, a seguito del provvedimento del TAR sopra indicato, aveva comunque adottato una delibera (n. 75 del 27.02.2015) di autorizzazione a contrarre, disponendo la proroga contrattuale fino ad espletamento della nuova gara a cura dell'AOU Sassari, cui era stato conferito mandato speciale dalla Direzione Aziendale ASL Sassari in data 16.03.2015 con protocollo PG/2015/19986.

In regime di tale ennesima proroga, il sistema sanitario regionale ha subito un riassetto organizzativo attraverso la legge regionale n. 17 del 27.07.2016 con la quale è stata istituita l'Azienda per la Tutela della Salute (ATS), con decorrenza dal 01.01.2017; con tale normativa, le ASL, con tutto il loro patrimonio mobiliare e immobiliare, i rapporti giuridici in essere, le articolazioni e le strutture, i distretti e i presidi, sono stati incorporate nell'ATS. Per quanto attiene il servizio di ristorazione, l'ATS ha progettato per la Centrale Regionale di Committenza (CRC - RAS) la nuova gara a valenza regionale. Il soggetto aggregatore ha bandito la gara e l'attivazione della relativa convenzione è prevista per il prossimo 31.12.2018.

- b) Servizio di emergenza territoriale 118 per i comuni di Mores e Torralba (CIG 42587217BD).

- Criticità emerse in sede di risultanze istruttorie:

In relazione ispettiva è stato posto in rilievo quanto segue:

Occorre osservare che i servizi relativi al soccorso di emergenza di cui al "118" sono disciplinati dalla DGR n. 19/11 del 28.04.1998 recante indicazioni per l'avvio del sistema di emergenza-urgenza in

applicazione del DPR 23.03.1992. Il sistema così delineato si impernia sul rapporto tra Regione Autonoma della Sardegna e le singole AA.SS.LL. da un lato e, dall'altro, dal rapporto tra AA.SS.LL. e Associazioni di Volontariato.

Trattasi di servizi riconducibili all'allegato II B del Codice dei Contratti Pubblici, rispetto ai quali vi è l'applicazione soltanto di alcune disposizioni del predetto Codice.

[...]

Rinnovo di precedenti convenzioni in forza di delibera della Giunta regionale n. 44/4 del 04.11.2011; affidamento diretto.

- Controdeduzioni della Stazione appaltante:

Le contestazioni inoltrate all'Azienda sanitaria in sede di risultanze istruttorie sono state riscontrate dalla Direzione Amministrativa dell'Azienda Regionale Emergenza Urgenza Sardegna con nota del 02.07.2018.

Viene qui chiarito che *“per tale convenzione non è stata espletata alcuna gara di appalto per il Servizio Emergenza Urgenza 118 con tutte le Associazioni di Volontariato e più precisamente che i servizi di emergenza e urgenza di cui al 118 sono disciplinati dalla DGR 19/11 del 28/04/1998 recante indicazioni per l'avvio del sistema di emergenza-urgenza in applicazione del DPR 23/03/1992 ed alla successiva DGR 44/4 del 04/11/2011. Tale Servizio è riconducibile all'allegato II B del Codice dei Contratti Pubblici, rispetto ai quali vi è "applicazione soltanto di alcune disposizioni del codice dei Contratti Pubblici”.*

Considerato in diritto

Come già rilevato in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie, la disamina condotta dagli ispettori incaricati dalla Ragioneria Generale dello Stato sull'attività contrattuale svolta dall'Azienda Sanitaria Locale 1 di Sassari ha riguardato inizialmente aspetti di ordine generale, quali la verifica del rispetto degli obblighi di trasparenza dell'azione della pubblica amministrazione; la programmazione del fabbisogno e le modalità di svolgimento dell'attività negoziale; il problema dei CIG non perfezionati.

Ha, successivamente, riguardato in dettaglio un campione di n. 17 contratti di lavori, servizi e forniture. L'attenzione dell'Ufficio istruttore, in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie, è stata posta, quindi, sugli aspetti di competenza relativi ai CIG non perfezionati e *smart* CIG ottenuti per contratti di importo superiore a quello consentito per tale fattispecie, oltre agli appalti campionati, per i quali sono state rilevate criticità.

Premesso quanto sopra, nel seguito si procede ad esaminare ogni specifico punto di criticità rilevato, alla luce delle controdeduzioni formulate dall'Azienda ospedaliera.

Per quanto riguarda la questione dei CIG non perfezionati e dei CIG ottenuti con procedura semplificata, seppure il valore dei relativi contratti superasse la soglia dei 40.000 euro,

l'ATS Sardegna, nella propria nota di controdeduzioni, non aggiunge nulla rispetto a quanto già emerso in sede ispettiva.

Si confermano, quindi, le criticità emerse.

Contratti di lavori (sub 1. CIG 56738175E7; sub 2. CIG 5673904DBO; sub 3. CIG 5056415DA5; sub 4. CIG 4745106956).

Relativamente alla contestata carenza di un DURC valido si prende atto dei chiarimenti forniti dalla Stazione appaltante.

Per quanto riguarda la questione della formale nomina dei componenti della Commissione di gara, quanto riferito conferma la carenza di un atto formale.

Servizio di ristorazione per i degenti delle strutture dell'ASL 1 di Sassari in unione di acquisto con l'AOV di Sassari (CIG 5056415DA5). Importo a base di gara € 25.166.400,00 (lotto 1 - ASL).

Occorre innanzi tutto porre in evidenza che il contratto originario per il Servizio di ristorazione per i degenti delle strutture dell'ASL 1 di Sassari si è concluso il 31.10.2010, quando la Stazione appaltante, con la richiamata delibera n. 42/2009, ha proceduto al rinnovo per l'ulteriore annualità, così come previsto nel contratto originario, che aveva scadenza al 31.10.2009. Il contratto, quindi, che aveva inizialmente una durata di 4 anni, con rinnovo per un anno ulteriore, è stato prorogato dal 01.11.2010 fino ai nostri giorni.

Il tema delle proroghe contrattuali è stato più volte trattato da questa Autorità e, in modo specifico, con il Comunicato del Presidente del 4 novembre 2015, *Utilizzo improprio delle proroghe/rinnovi di contratti pubblici - parere*. In tale atto, dopo una premessa di carattere generale, si legge: *Sull'istituto della proroga e del rinnovo, l'Autorità è intervenuta in numerosi casi; con la deliberazione n. 34/2011, ha chiarito che la proroga - oggetto di numerose pronunce da parte della giustizia amministrativa - 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 (art. 23, legge n. 62/2005) la proroga dei contratti pubblici costituisce una violazione dei principi enunciati all'art. 2 del d.lgs. 163/2006 e, in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. 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. Una volta scaduto un contratto, quindi, l'amministrazione, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazione, deve effettuare una nuova gara (Cons. di Stato n. 3391/2008).*

Quindi, per quanto riguarda lo specifico della proroga, viene affermato che *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, l'art. 57 comma 5 lett. b) del d.lgs. n. 163/2006 ripristina indirettamente la possibilità di ricorrere al rinnovo dei contratti, ammettendo la ripetizione dei servizi analoghi, purché tale possibilità sia stata espressamente prevista e stimata nel bando e rientri in determinati limiti temporali (cfr. Parere n. 242/2008; Deliberazione n. 183/2007 della ex Avcp).*

Ma, soprattutto, condizione inderogabile per l'affidamento diretto dei servizi successivi è che il loro importo complessivo stimato sia stato computato per la determinazione del valore globale del contratto iniziale, ai fini delle soglie di cui all'art. 28 del citato d.lgs. 163 e degli altri istituti e adempimenti che la normativa correla all'importo stimato dell'appalto. Si rinvia – ex plurimis - alla deliberazione n. 6 del 20.02.2013 e al parere AG 38/13 del 24.07.2013.

Se il primo rinnovo per un anno, operato dalla Stazione appaltante con la richiamata delibera n. 42/2009, peraltro *previsto in atti di gara*, può rientrare nella fattispecie del *rinnovo espresso*, è difficilmente ipotizzabile che le successive proroghe possano rientrare nella fattispecie della cosiddetta *proroga tecnica*; pratica cui si fa ricorso per brevi e determinati periodi, occorrenti per il passaggio da un contratto scadente ad un nuovo contratto. Non è possibile ipotizzare, negli innumerevoli ricorsi alle proroghe sopra elencate, le circostanze di eccezionalità richieste, ma soprattutto è impossibile ipotizzare, salvo il caso dell'intervento del giudice amministrativo, che siano dipese da *fattori che comunque non coinvolgono la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice*.

A tale riguardo, non può sfuggire il fatto che, nella maggior parte dei casi, la gara per il nuovo contratto intervenga a ridosso della scadenza del vecchio contratto, determinando così la necessità di deliberare una proroga contrattuale, che poteva essere evitata con una gestione più previdente e tempestiva. Ad esempio, al sub 2. è rappresentato il caso del contratto in scadenza al 31.10.2010, laddove soltanto con delibera n. 1220 del 29.10.2010 è stata indetta una nuova procedura di gara; da qui, la *procurata* necessità di adottare i provvedimenti di proroga del contratto precedente (deliberazioni n. 1261 del 06.11.2010, fino al 31.01.2011, e n. 182 del 10.03.2011, fino al 31.05.2011).

In alcuni casi, inoltre, il provvedimento di proroga del contratto interviene a sanare una situazione in cui la proroga non è stata nemmeno deliberata preventivamente (sub 3.); con delibera n. 954 del 09.12.2011, è stata autorizzata la proroga per il periodo dal 01.10.2011 al 31.01.2012.

Nello stesso sub 3., è rappresentato inoltre il caso della proroga (delibera n. 757 del 03.11.2012) fino alla conclusione della gara; casistica, questa, ben lontana dai requisiti richiesti dall'istituto della proroga contrattuale; in questo modo la proroga potrebbe addirittura prolungarsi per un tempo indefinito.

In conclusione, le proroghe contrattuali non sono in linea con la normativa di riferimento, ma ledono un principio cardine del codice dei contratti, quale la libera concorrenza degli operatori economici, per aver creato una disparità di trattamento fra l'appaltatore originario e i potenziali concorrenti interessati ad entrare nel mercato, una volta scaduto il contratto originario.

Servizio di emergenza territoriale 118 per i comuni di Mores e Torralba (CIG 42587217BD).

Da quanto rilevato in sede di ispezione e da quanto controdedito dalla Stazione appaltante, emerge che il servizio è stato oggetto di affidamento diretto, senza l'adozione di atti propedeutici in ordine sia alla quantificazione della spesa, sia all'adozione di una determina a contrarre. Inoltre, in fase esecutiva, la Stazione appaltante si limita alla liquidazione di quanto

viene fatturato dal soggetto affidatario (ad esempio, per il mese di novembre 2014, è stata liquidata la somma di € 13.468,50 a saldo della fattura n. 11/2014).

Il servizio di che trattasi può effettivamente essere inquadrato nella disciplina dei servizi classificati nell'allegato IIB della Direttiva 2004/18/CE e del corrispondente allegato II B del Codice dei contratti (d.lgs. 163/2006, all'epoca vigente), alla categoria n. 25, la cui aggiudicazione, ai sensi dell'art. 20, è disciplinata esclusivamente dagli artt. 65, 68 e 225.

Occorre rilevare che, con Comunicato del Presidente dell'Autorità del 30 novembre 2007, è stato chiarito che per detti servizi, seppure esclusi dalla sfera di applicazione delle direttive comunitarie nel settore degli appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici che li stipulano sono ciò nondimeno tenute a rispettare i principi recepiti nel codice dei contratti. Viene inoltre richiamata l'esigenza che gli affidamenti siano preceduti da "un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione" con l'indicazione di alcune modalità per il rispetto di tale regola.

La riconducibilità del servizio appaltato all'allegato II B del Codice non esonera, quindi, la Stazione appaltante dall'applicazione dei principi generali in materia di affidamenti pubblici desumibili dalla normativa comunitaria e nazionale, con particolare riferimento al principio di pubblicità, espressione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 3 dicembre 2008, n. 5943; 22 aprile 2008, n. 1856; 8 ottobre 2007, n. 5217; 22 marzo 2007, n. 1369; TAR Lazio, Sez. III ter, 5 febbraio 2008, n. 951). Nella deliberazione n. 102 del 5 novembre 2009 l'Autorità ha, inoltre, sottolineato che sebbene i servizi rientranti nell'allegato II B siano soggetti, a stretto rigore, solo alle norme richiamate dall'art. 20 del d.lgs. 163/2006, quando il valore dell'appalto è decisamente superiore alla soglia comunitaria è opportuna anche una pubblicazione a livello comunitario, in ossequio ai principi di trasparenza e di pubblicità.

È appena il caso di rilevare che, da quanto emerso in atti, nel caso di specie, la Stazione appaltante non ha nemmeno quantificato presuntivamente il valore dell'affidamento, limitandosi alla mera liquidazione di ciò che, per il servizio, viene di volta in volta fatturato dal soggetto affidatario.

Inoltre, occorre considerare, per l'affidamento diretto della gestione dei servizi rientranti nell'allegato II B del codice dei contratti (d.lgs. 163/2006), i casi in cui sia prevista la remunerazione o meno dell'opera prestata: in particolare, quando il servizio è offerto per fini di mutualità con il solo ripianamento dei costi, l'ente ha facoltà di utilizzare lo strumento della convenzione nel rispetto dei principi di cui all'art. 30 del d.lgs. 163/2006. Contrariamente, l'attribuzione di un servizio recante profitto in cui è previsto il rischio dell'operatore economico, impone l'espletamento di una procedura di gara (parere Autorità n. 131/2009).

Nel merito di quanto dedotto dalla Stazione appaltante, in ordine alla conformità del proprio operato alle disposizioni di cui alla delibera della regione Sardegna n. 19/11 del 28.04.1998, occorre rilevare che con tale atto la Regione ha approvato, a livello generale, *le linee di indirizzo per l'avvio del sistema di emergenza-urgenza sanitaria in applicazione del Decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1992*. Per quanto riguarda, in particolare, la stipulazione delle convenzioni tra le aziende sanitarie e le organizzazioni di volontariato, nella delibera n. 19/11 è inserito l'allegato n. 2 - *Linee di indirizzo alle aziende sanitarie per la conclusione delle convenzioni con le organizzazioni di volontariato per l'attività di soccorso sanitario*. Negli articoli 3 e 4 di tale

documento sono indicati, rispettivamente i requisiti per *la conclusione della convenzione* e *la scelta dei contraenti*; in particolare l'organizzazione di volontariato deve essere in possesso di determinati requisiti per poter accedere alla convenzione, la cui sussistenza deve essere accertata dalla ASL territorialmente competente, e le aziende sanitarie individuano le organizzazioni da convenzionare sulla base dell'esperienza maturata, la disponibilità di apertura al servizio, la qualificazione professionale, i progetti di formazione ed il numero e tipologia dei mezzi in dotazione.

Nell'atto regionale i soggetti contraenti sono individuati nelle organizzazioni di volontariato, alle quali può essere riconosciuto solo un rimborso delle spese sostenute sulla base della documentazione prevista nell'art. 18. Per quanto riguarda invece la scelta delle organizzazioni di volontariato, l'indicazione fornita dal richiamato art. 4 delle linee di indirizzo, che prevede di avvalersi di una serie di criteri soggetti ad una valutazione da parte delle aziende sanitarie, male si concilia con la scelta del contraente effettuata dall'Azienda sanitaria che ha proceduto ad un mero affidamento diretto del servizio.

Tutto ciò considerato e ritenuto, il Consiglio

DELIBERA

- ✓ di ritenere confermate le criticità contestate all'Azienda Sanitaria Locale 1 di Sassari con la comunicazione di risultanze istruttorie prot. n° 0047247 del 04.06.2018, in ordine all'indagine ispettiva condotta da ispettori incaricati dalla Ragioneria Generale dello Stato, in attuazione del protocollo di intesa fra tale Organo e questa Autorità, ai sensi dell'art. 6, comma 9, lettere a) e b) dell'allora vigente d.lgs. 163/2006 e, in particolare, rileva quanto segue:
 - nel periodo osservato (2012-2015), pur a seguito dell'aggiornamento comunicato dalla Stazione appaltante, è emerso un consistente numero di CIG (160) non perfezionati. Inoltre, risultano CIG ottenuti con procedura semplificata (c.d. smart CIG) per affidamenti di importo superiore al limite previsto di 40.000 euro;
 - per due dei quattro contratti di lavori presi in esame, è risultata la carenza di un atto formale di nomina dei componenti della commissione di gara;
 - per il servizio di ristorazione per i degenti delle strutture della ASL, è stata rilevata l'assenza dei presupposti giuridici per ricorrere all'istituto della proroga tecnica, così come esplicitati nelle deliberazioni Anac e nella giurisprudenza amministrativa richiamate in precedenza;
 - per il servizio di emergenza territoriale 118 per i comuni di Mores e Torralba, l'affidamento diretto del servizio operato dalla Stazione appaltante, si pone in contrasto con i principi generali in materia di affidamenti pubblici, quali il principio di pubblicità, ai fini dell'imparzialità dell'azione amministrativa, così come indicato negli atti di indirizzo dell'Anac e nella giurisprudenza amministrativa, innanzi richiamati.

- ✓ Dà mandato all'Ufficio istruttore di trasmettere la presente delibera all'Azienda sanitaria, per le eventuali iniziative di competenza, nonché alla Regione Sardegna che esercita funzioni di vigilanza nei confronti dell'Azienda.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 21 settembre 2018
Il Segretario Maria Esposito