



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

Delibera n. 458 del 13 aprile 2016

**Oggetto:** fascicolo n. 1945/2015 - Affidamento dei servizi di gestione e manutenzione degli impianti elettrici, termici e di condizionamento della Azienda sanitaria locale di Matera e affidamento dei contratti pubblici di servizi nel Sistema Sanitario Regionale della Basilicata.

**Stazione Appaltante:** Azienda sanitaria locale di Matera – ASM, Azienda Sanitaria locale di Potenza – ASP, Azienda Ospedaliera Regionale “San Carlo” di Potenza – AOR “San Carlo”, I.R.C.C.S. – C.R.O.B. di Rionero in Vulture, Dipartimento Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata – SUA RB.

**Riferimenti normativi:** artt. 2, co. 1, 33, 57, co. 5, lett. b), 125, decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; art. 2 co. 1, decreto legge 18.9.2001, n. 347, c.m.i. legge 16.11.2001, n. 405; art. 14, legge regionale 10/2002; art. 3, co. 168, legge 24.12.2003, n. 350; art. 445, legge 27 dicembre 2006, n. 296; art. 18, co. 1, l.r. 1/2007; art. 26, co. 1, legge regionale 28 dicembre 2007, n. 28; legge regionale 1 luglio 2008, n. 12; art. 22, l.r. 27/2009; art. 21, l.r. 16/2012; art. 32, l.r. 18/2013; legge regionale 18 agosto 2014, n. 26; art. 9, co. 5, d.l. 66/2014, m.i. l. 89/2014; legge regionale 13 agosto 2015, n. 31; Delibere della Giunta Regionale Basilicata n. 366/2002; n. 1524/2002; n. 109/2006; n. 1713/2006; n. 329/2008; n. 359/2008; n. 139/2010; 1039/2014; n. 689/2015; n. 1119/2015; n. 1153/2015; n. 1667/2015; n. 1259/2015

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

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 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell’Ufficio vigilanza servizi e forniture (UVSF).

### **FATTI**

#### **1. SEGNALAZIONE E AVVIO DELL’ATTIVITÀ DI VIGILANZA**

Dall’Ufficio postale di Bari CMP è stata spedita all’Autorità una segnalazione anonima che riferiva proroghe, senza soluzione di continuità dal 2012, dei contratti di servizi per la gestione e manutenzione degli impianti elettrici degli Ospedali di Policoro e di Tinchì, aggiudicato alla Vis Elettrica S.r.l. di Policoro, e dell’Ospedale di Stigliano, aggiudicato all’impresa individuale Balsano Domenico di Stigliano. Analogamente, a seguito di rinnovate proroghe, il servizio di manutenzione degli impianti termici e di condizionamento degli Ospedali di Policoro, Tinchì e Stigliano veniva erogato dal 2008 sempre dallo stesso operatore economico, la Globo Impianti S.r.l..

[ ... omissis ... ]

Sui profili di stretta competenza, l'Autorità, dopo i primi riscontri emersi in fase di preistruttoria, ha avviato un procedimento di vigilanza nei confronti dei predetti Presidi ospedalieri, oggi Azienda Sanitaria Locale di Matera (di seguito, anche, ASM), e al fine di valutare la condotta contrattuale della stessa ASM ha richiesto una relazione dettagliata sui profili di criticità sopra evidenziati e la predisposizione di una tabella ricognitiva, dal 2008, di tutti gli affidamenti del servizio di gestione e manutenzione degli impianti elettrici, termici e di condizionamento<sup>1</sup>.

L'ASM nella nota di riscontro, con allegata tabella ricognitiva, ha, preliminarmente, chiarito che nel 2008 è stato avviato il riassetto territoriale dei Presidi ospedalieri della Regione Basilicata e, poi, ricostruito le vicende inerenti ai singoli affidamenti contestati, motivando le proroghe con «ovvi motivi di sicurezza e necessità» per i quali ha «proceduto con determinate dirigenziali ad impegnare, ogni quattro mesi, le somme economiche necessarie per remunerare le ditte che hanno continuato a svolgere le attività di manutenzione in conformità all'art. 125, co. 10, lett. d), del d.lgs. 163/2006».

Alla luce delle criticità emerse nei fatti riportati dalla ASM e negli approfondimenti istruttori, nel proseguo puntualmente descritti, l'Autorità, mediante la propria Banca dati nazionale sui contratti pubblici (BDNCP), ha verificato i dati contenuti nella predetta tabella ricognitiva e accertato se le stazioni appaltanti competenti nel tempo a bandire le gare (Presidi ospedalieri, ASM, soggetto capofila della gara in U.R.A. e poi la SUA RB) avessero indetto procedure ad evidenza pubblica per affidare i servizi di gestione e manutenzione degli impianti elettrici, termici e di condizionamento. L'Autorità ha, inoltre, controllato le modalità di affidamento dei contratti di servizi nel Sistema Sanitario regionale della Basilicata (di seguito, anche, SSR), estendendo il *focus* dell'attività di vigilanza a tutti gli affidamenti di servizi extra-sanitari di tutte le aziende del SSR lucano nel periodo di riferimento (2008-2015).

Gli esiti istruttori, approvati dal Consiglio nell'adunanza dell'11 novembre 2015, sono stati comunicati alle stazioni appaltanti, contestualmente alla loro convocazione in audizione presso il Consiglio dell'Autorità.

Nell'audizione, svoltasi nella seduta del Consiglio del 10 dicembre 2015, i soggetti convocati<sup>2</sup> hanno sostanzialmente confermato il quadro fattuale ricostruito dall'Autorità e depositato memorie, riservandosi l'invio di documentazione aggiuntiva<sup>3</sup>.

Dall'esame della documentazione in atti e dei dati estratti dalla BDNCP, oltreché dai chiarimenti forniti in sede di Audizione, sono emerse diffuse anomalie sia sugli specifici appalti di servizi lamentati dal segnalante sia più in generale sulle condotte contrattuali di tutte le stazioni appaltanti in cui si articola il SSR, e una inappropriata cornice legislativa, regolamentare e organizzativa che, come si vedrà a breve (par. 2), non ha sufficientemente tutelato il sistema degli appalti di servizi da irregolarità, con significativi effetti distorsivi sul corretto funzionamento del mercato, in particolare, sotto il profilo della trasparenza, della concorrenza e della economicità, di cui all'art. 2, co. 1, del Codice dei contratti pubblici.

---

<sup>1</sup> Per ciascun affidamento di servizi la S.A. doveva indicare: CIG; RUP; tipo di procedura; oggetto della prestazione; base d'asta; durata (ed eventuale previsione di rinnovi/proroghe); data di pubblicazione e di aggiudicazione; numero, operatori economici invitati o partecipanti alla gara e ribasso da loro offerto; aggiudicatario; eventuale contenzioso

<sup>2</sup> Sono stati convocati: l'Assessore alle Politiche per la persona, il Direttore della SUA-RB, i Direttori Generali delle Amministrazioni sanitarie e i RUP della ASM.

<sup>3</sup> L'ASP non ha depositato memorie né inviato documentazione probatoria successivamente all'audizione.

## 2. MODELLO DI APPROVVIGIONAMENTO DEI SERVIZI NEL SSR DELLA BASILICATA

### 2.1. Periodo anteriore all'arco temporale oggetto di attività di vigilanza: 2001 - 2007

La Regione Basilica, a partire dal 2002, al fine del contenimento della spesa pubblica, ha avviato una serie di azioni per il monitoraggio e la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi nel settore sanitario.

Inizialmente, la Regione, in coerenza con l'art. 2 co. 1, d.l. 347/2001<sup>4</sup> e l'art. 3 co. 168, l. 350/2003<sup>5</sup>, ha reso obbligatorio l'utilizzo delle convenzioni Consip, ove attive e convenienti rispetto ai fabbisogni, prevedendo sanzioni in caso di mancata adesione, e istituito l'Osservatorio Prezzi, Servizi e Tecnologie (OPT).

Successivamente, l'azione di razionalizzazione e miglioramento della trasparenza delle forniture di beni e servizi si è articolata: a) nella promozione di eventi di acquisto aggregati mediante unioni di acquisto interaziendali; b) in strumenti di osservazione e monitoraggio selettivi di taluni eventi di acquisto, in raccordo con progetti interregionali di condivisione e scambio di dati ed informazioni; c) nella sorveglianza preventiva, mediante una formula autorizzatoria sui capitolati, concernente le modalità tecnico-economiche ed amministrative sugli acquisti rilevanti (valore unitario superiore a € 20.000, IVA inclusa, elevato a € 100.000 con la DGR n. 109/2006)<sup>6</sup>.

#### ❖ Osservatorio Prezzi Servizi e Tecnologie del settore sanitario (OPT)

Per l'espletamento delle attività di cui alle lettere b) e c), sopra descritte, la Regione si è avvalsa di una tecnostruttura incardinata presso il Dipartimento competente in materia di sanità<sup>7</sup>, l'OPT, di cui all'art. 14, l.r. 10/2002 e DGR n. 1524/2002, che nel tempo ha attivato una rete inter istituzionale tra Dipartimento regionale ed Aziende Sanitarie di cooperazione procedurale e di competenze tecnico-specialistiche.

Nello specifico, fino al 2007 (vigenza delle DGR 366/2002 e DGR n. 1713/2006) è stata prevista una generica attività di osservazione e di avvio di una rete di collaborazione e apprendimento con una forte autonomia delle Aziende. In tale fase sono state attivate le Unioni di acquisto riguardanti un set mirato di categorie. Poi, nel corso del 2007 è stata considerata l'attivazione di una centrale di committenza, ex l.r. 1/2007, presso AO "San Carlo" di Potenza, come stabilito con DGR n. 1713/2006.

«Tuttavia, pur avendo tale Azienda provveduto tempestivamente alla predisposizione di un progetto, a causa delle criticità manifestate dalle altre Aziende Sanitarie nella messa in comune di risorse umane e organizzative stabili, non è intervenuto atto d'intesa e convenzione tra le Aziende Sanitarie stesse per l'avvio operativo della centrale di committenza».

Al fine di superare tale criticità, la Regione, ai sensi dell'art. 18, co. 1, l.r. 1/2007, come modificato dall'art. 26, co. 1, l.r. 28/2007<sup>8</sup> e successiva DGR n. 359 del 18.3.2008, ha formulato «un

---

<sup>4</sup> Decreto legge del 18.9.2001, n. 347 convertito con modificazioni ed integrazioni dalla legge 16.11.2001, n. 405.

<sup>5</sup> Legge 24.12.2003, n. 350 (legge finanziaria per l'anno 2004).

<sup>6</sup> L'OPT nel "1° rapporto di monitoraggio delle gare di interesse regionale e della attività di vigilanza sull'acquisizione di tecnologie" evidenziava che «dalla data di decorrenza del regime autorizzativo (10.08.02) ad oggi (15.09.08), risultano iscritte al registro delle autorizzazioni n. 261 richieste da parte della AA.SS. regionali, di cui n. 3 sono attualmente in fase istruttoria per un totale di 176.102.437 € e un totale autorizzato pari a € 109.134.041». Sugli accadimenti negli anni precedenti al 2008 si vedano i due rapporti pubblicati sul sito dell'OPT (2002-2003 e 2008).

<sup>7</sup> Si osserva che la l.r. 31/2015 ha introdotto nella suddetta l.r. 10/2002, l'art. 4-*bis*, in base al quale l'OPT opera nell'ambito della SUA RB.

<sup>8</sup> Legge regionale 28 dicembre 2007, n. 28.

progetto per la realizzazione della rete regionale degli acquisti del SSR. In particolare, la norma autorizzava la Giunta Regionale a disciplinare con propria direttiva l'espletamento di procedure unificate in materia di acquisto di beni e servizi da parte delle Aziende Sanitarie tramite unioni di acquisto, ove non utilizzabili le convenzioni Consip ai sensi di legge, e a sperimentare la delega di funzioni di centrale di committenza».

## **2.2. Periodo oggetto dell'attività di vigilanza: 2008 - 2015**

Il legislatore regionale è intervenuto nuovamente in materia nel 2008 con la legge regionale 1° luglio 2008, n. 12, recante "Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale".

Con riferimento al processo di razionalizzazione del *public procurement* nel SSR lucano, il legislatore ha riproposto le azioni principali, sopra richiamate: 1) acquisti aggregati mediante un modello a rete o Unioni Regionali d'Acquisto interaziendali (cd. gare in U.R.A.) con una Azienda capofila (ad esempio, negli acquisti dei servizi di gestione e manutenzione degli impianti elettrici, termici e di condizionamento, il C.R.O.B.); 2) monitoraggio e analisi degli acquisti, mediante l'OPT; 3) sorveglianza preventiva degli acquisiti con la previsione della autorizzazione, di cui all'art. 22, l.r. 27/2009<sup>9</sup>.

Dal punto di vista soggettivo, tale processo è stato imperniato: 1) sul Dipartimento Salute della Regione Basilicata, con un ruolo di indirizzo, monitoraggio e sorveglianza tramite l'OPT; 2) sulle Aziende sanitarie, per il tramite delle UO Provveditorato e i comitati tecnici, con un ruolo operativo e gestionale delle procedure di gara, a cui è stata attribuita piena autonomia nella formulazione e gestione delle procedure di gara.

### **2.2.1. Unioni regionali d'acquisto interaziendali (URA)**

La Giunta regionale, dal 2008, con delibera 329/2008<sup>10</sup>, ha formulato un elenco di 29 beni e servizi di cui le Aziende sanitarie dovevano obbligatoriamente approvvigionarsi mediante le gare in URA, tra cui figuravano i servizi di manutenzioni impianti elettrici, termici e di condizionamento.

### **2.2.2. Dipartimento interaziendale del SSR "Centrale di Committenza"**

A decorrere dal 1.10.2012, per centralizzare la gestione della rete regionale degli acquisti del SSR e assicurare il contenimento delle spese e della gestione, è stato istituito il Dipartimento regionale, ai

---

<sup>9</sup> L'art. 22 al comma 4 prevedeva che: «nell'ambito delle procedure unificate in materia di acquisto di beni e servizi, le Aziende Sanitarie Regionali sono tenute ad acquisire l'autorizzazione preventiva dal Dipartimento regionale competente in materia di sanità per l'approvvigionamento [...] di servizi esternalizzati di importo a base d'asta superiore a € 100.000,00 (IVA esclusa)».

«La DGR n. 139 del 2 febbraio 2010 disciplinava le procedure per la richiesta e il rilascio dell'autorizzazione all'approvvigionamento di beni e servizi tecnologici esternalizzati, fissando in giorni 60 il termine per il rilascio della predetta autorizzazione» (relazione U.O.C. Gestione Tecnico Patrimoniale del 7.12.2015).

<sup>10</sup> La DGR n. 329/2008, concernente gli obiettivi di salute e di carattere economico-finanziario per la gestione delle Aziende Sanitarie regionali, tra l'altro, impegnava i direttori generali a collaborare alle attività di monitoraggio della spesa sanitaria in materia di acquisizione di beni e servizi, a promuovere ed eseguire procedure in URA o partecipare a quelle da chiunque promosse, in modo che fossero effettuati tramite URA almeno il 35% delle procedure e il 50% del valore degli approvvigionamenti per ciascun anno, e a partecipare alle sperimentazioni della delega di funzioni di centrale di committenza previa direttiva regionale di specificazione di modalità, termini e limiti.

Conseguentemente, venivano assunti contatti con Consip S.p.A. e con DGR n. 359/2008 si istituiva un Gruppo di Lavoro temporaneo misto tra Dipartimento regionale ed Aziende Sanitarie con finalità di studio ed approfondimento delle problematiche tecniche e di facilitazione delle conseguenti azioni di cambiamento del sistema.

sensi dell'art. 445, della legge 27.12.2006, n. 296<sup>11</sup>; struttura operativa unitaria interaziendale del SSR finalizzata alla gestione della rete regionale degli acquisti del SSR, con sede presso l'AOR "San Carlo"<sup>12</sup>.

In tal modo, si è data attuazione alla previsione dell'art. 3 co. 4, lett. a), l.r. 12/2008: «tra le funzioni a regìa coordinata su scala regionale, l'esercizio con modalità unificate delle procedure in materia di acquisto di beni e servizi tramite centrale di committenza, ai sensi dell'art. 33 D.Lgs. n. 163/2006, ovvero tramite unioni di acquisto interaziendali, ove non utilizzabili convenzioni nazionali secondo la normativa per tempo vigente».

«In tal senso, l'Accordo tra SSR della Basilicata, Consip e MEF firmato il 19 dicembre 2008 consegu[iva] all'Accordo Stato-Regioni firmato il 24 gennaio 2008 ai fini della creazione del "Sistema a rete" previsto dalla Finanziaria 2007 e consenti[va] di sintonizzare e rafforzare l'assetto della rete regionale degli acquisti del SSR»<sup>13</sup>.

### **2.2.3. Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata – Dipartimento SUA RB**

#### *– Aspetti organizzativi*

La Regione Basilicata con l'art. 10, l.r. 26/2014<sup>14</sup>, ha istituito - effettivamente - la SUA per (lavori) servizi e forniture di importo superiore a quelli previsti dalla normativa vigente per gli acquisti in economia<sup>15</sup> (Centrale di Committenza delle Aziende del SSR).

Il legislatore ha previsto un periodo transitorio (inizialmente) fino al 30.6.2015 e un'attivazione progressiva a partire dalle commesse pubbliche di importo maggiore. Tuttavia, con l.r. 31/2015<sup>16</sup>, art. 1, co. 2, l'originario termine per l'adozione dei provvedimenti organizzativi necessari al funzionamento della SUA RB, di cui al co. 5, lett. a), dell'art. 10, l.r. 26/2014, è stato protratto al «31 marzo 2016», poiché «gli adempimenti necessari alla compiuta articolazione organizzativa, logistica e funzionale della

---

<sup>11</sup> L'istituzione di soggetti regionali deputati all'aggregazione della domanda del mercato dei contratti pubblici ha avuto inizio con il c.d. "sistema a rete" previsto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), in particolare, dall'art. 1, commi 455-457.

<sup>12</sup> Cfr. art. 21, l.r. 16/2012, più volte citato, poi abrogato dall'art. 10, co. 1, legge regionale 18 agosto 2014, n. 26, rubricato "Istituzione del Dipartimento Interaziendale SSR - Centrale di Committenza".

<sup>13</sup> Sugli specifici contenuti si rimanda al Rapporto OPT del 2008, pag. IV.

<sup>14</sup> Legge regionale 18 agosto 2014, n. 26 (Assesamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e bilancio pluriennale 2014/2016). La legge prevede all'art. 10 – "Misure di contenimento della spesa", l'abrogazione del richiamato art. 21, l.r. 16/2012 e la modifica e l'integrazione dell'art. 32 della l.r. 18/2013.

Ai sensi dell'art. 10, co. 3, l.r. 26/2014, la SUA RB è individuata quale soggetto aggregatore della Regione Basilicata (art. 9, co. 5, d.l. 66/2014, c.m.i. l. 89/2014).

<sup>15</sup> L'art. 21, al comma 7 stabiliva che fosse istituita la SUA entro 120 giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, dunque, entro dicembre 2012.

In realtà, la SUA è stata istituita dall'art. 32 – "Stazione Unica Appaltante Regionale della Basilicata" (SUA RB) della legge regionale 8 agosto 2013, n. 18, presso la Direzione generale del Dipartimento Infrastrutture, Opere Pubbliche e Mobilità «per i lavori di importo superiore a un milione di euro di competenza della regione Basilicata».

Il suddetto articolo è stato sostituito, dapprima, dall'art. 11, legge regionale 30 aprile 2014, n. 8, che prevedeva l'istituzione della SUA RB per lavori servizi e forniture di importo superiore a quelli previsti dalla normativa per le acquisizioni in economia, alla quale potevano aderire facoltativamente gli enti e le società dipendenti dalla Regione e le Aziende Sanitarie del territorio, e poi, dall'art. 10, l.r. 26/2014 (cfr. pag. 5, documento depositato dal D.G. SUA RB).

Tuttavia, solo nell'agosto 2014, l'operatività della SUA RB è stata estesa agli affidamenti dei contratti pubblici di servizi e forniture.

Il legislatore ha previsto che i provvedimenti organizzativi per il funzionamento della SUA RB, e lo schema di convenzione tra Regione e soggetti, sopra indicati, fossero adottati dalla Giunta regionale entro 90 giorni, dunque, entro novembre 2014 e che la fase transitoria non si protraesse «oltre il 30.06.2015».

<sup>16</sup> Legge regionale 13 agosto 2015, n. 31 (Disposizioni urgenti inerenti la Stazione Unica Appaltante della Regione Basilicata).

struttura dipartimentale regionale SUA RB sono [erano] in via di definizione» (DGR n. 1119/2015)<sup>17</sup>. Infatti, il sistema organizzativo è stato definito con DGR n. 689 del 22 maggio 2015 e con DGR 1259 del 30.09.2015 è stata approvata l'articolazione funzionale; per quanto indicato nella memoria depositata dal D.G. SUA RB, la struttura «necessita di n. 49 unità».

A tal riguardo, si evidenzia l'oggetto della nota del DG SUA RB inviata il 2.11.2015 ai DG delle Aziende sanitarie: «nota informativa sull'efficace avvio delle attività della SUA RB» per «l'avvenuta adozione del provvedimento di regolazione dei rapporti (DGR 1153 dell'11.09.2015) e necessità di provvedere alla sottoscrizione della relativa convenzione, avvenuta nei successivi giorni si da inviare il documento firmato in data 5.11.2015».

Dal sito della stessa SUA RB, risulta la DGR n. 1667/2015, nella quale si evidenzia che l'Albo dei componenti delle commissioni giudicatrici delle gare di competenza della stazione appaltante era ancora in fase di istituzione. Sul sito è stato pubblicato l'avviso del 25 gennaio 2016 del «differimento termini scadenza al 29 febbraio 2016» per la presentazione delle istanze di iscrizione all'Albo medesimo, l'avviso del 4 marzo 2016 concernente la «riapertura termini presentazione istanze fino alle 13:00 del 21 marzo 2016». Solo di recente è stata pubblicata la Determina dirigenziale n. 19 del 29.03.2016 avente a oggetto «Approvazione esiti attività istruttoria istanze per avviso per l'istituzione di un Albo di componenti delle Commissioni giudicatrici degli appalti da espletare a beneficio delle strutture regionali e da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 84 del D.Lgs.163/2006 e costituzione del medesimo Albo».

Quanto, invece, all'aspetto operativo, dal sito del Dipartimento regionale SUA RB si riscontra che «dopo il necessario avvio, la SUA RB oggi sembra pronta» (News del 07.03.2016).

– *Aspetti funzionali nella fase transitoria*

Sulle funzioni della SUA RB nella fase transitoria la Giunta con la delibera n. 1119/2015 ha stabilito: 1. la competenza della SUA RB sulle procedure di acquisizione di servizi  $\geq 5.000.000,00$  €; 2. che le Aziende sanitarie locali, per le procedure in corso o di importo inferiore, producessero una informativa; 3. che nel caso di affidamento con il criterio della offerta economicamente più vantaggiosa il DG del Dipartimento SUA RB avesse il potere di indicare due o più nominativi tra i quali individuare almeno un componente delle Commissione giudicatrice; 4. che restassero confermate le previsioni contenute nei punti 6 - 8 della DGR 1039 del 3.09.2014 – disciplina dell'avvio della fase transitoria della SUA con specifico riferimento alle aziende del SSR – di cui il punto 6 stabiliva che gli enti, nei casi previsti (tra i quali la necessità di rispettare specifici limiti temporali) potessero «produrre motivata istanza alla SUA RB per l'autorizzazione all'acquisto in autonomia [...] accolta previo parere motivato del Dipartimento Politiche alla Persona».

– *Rapporti con le Aziende sanitarie del SSR*

In proposito, nella predetta nota del 2.11.2015 il DG ha riferito che «il Dipartimento SUA RB è stato destinatario di una serie di comunicazioni da parte delle Aziende sanitarie [...] con le quali si chiedeva alla SUA di espletare la gara con urgenza alla luce della circostanza che il contratto [...] era scaduto». «L'esposizione dei fatti contenuta nelle stesse, tuttavia, metteva in risalto che all'epoca dell'inoltro della comunicazione la stazione appaltante di turno alla scadenza contrattuale aveva proseguito il contratto già in essere [...] attraverso il ricorso alla proroga tecnica giustificata [...] dal dover espletare una nuova gara».

---

<sup>17</sup> Deliberazione n. 1119 del 31.08.2015, concernente la disciplina transitoria di applicazione dell'art. 10, l.r. 26/2014 e art. 1, l.r. 31/2015.

«Tali comunicazioni, contenenti espressioni sollecitatorie, venivano rivolte alla SUA RB a ridosso della sua costituzione amministrativa e senza che vi fosse regolamentata la tenuta dei rapporti tra enti sanitari e la stessa SUA RB [...] che generava incertezze sulla corretta individuazione del titolare della competenza (chi fa le cose), sulla tempistica dell'esercizio della competenza (quando si fanno), e l'elencazione delle modalità di esercizio delle competenze (come si fanno), e in una parola la delineata situazione di incertezza non consentiva l'avvio e la prosecuzione delle attività di gara da parte della SUA RB».

«La Giunta regionale l'11.09.2015 con la deliberazione n. 1153, ex art. 10 l.r. 26/2014, ha adottato lo "Schema di convenzione tra la Regione Basilicata SUA RB e gli enti del servizio sanitario regionale" per disciplinare le attività inerenti alla SUA e Centrale di committenza [...], richiama la valenza amministrativa del "Piano delle attività delle gare aggregate", da costruire presso il Dip.to Politiche alla Persona, come imprescindibile punto di partenza programmatico per le gare aggregate, individua i RUP ed il RdP per ogni procedimento, le relative competenze e gli atti che devono essere adottati, rispettivamente dal RUP, dagli Enti del SSR piuttosto che dal Dip.to SUA RB (regione Basilicata)».

«Per dare impulso alla corretta gestione del rapporto, con nota del 30.09.2015 è stato convocato un incontro con i Direttori amministrativi delle Aziende e gli Ospedali al fine di definire il Piano e, sulla base dei fabbisogni e delle scadenze contrattuali, definire l'elenco delle gare da espletarsi nell'anno 2016».

Pertanto, come riferito dal DG, «efficacemente l'attività della SUA, quindi, potrà (superati i problemi di acquisizione del personale) partire solo dopo la stipula della richiamata convenzione per le gare aggregate tenendo conto del "Piano attività gare aggregate 2016"».

Si osserva, ancora, che «ogni ente, ex art. 4, co. 1, lett d) DPCM 30.06.2011, è invitato a trasmettere alla SUA RB entro il 31 ottobre di ogni anno l'elenco dei contratti per i quali nell'anno successivo si prevede l'affidamento e di trasmettere su richiesta della SUA RB ogni informazione utile relativa all'esecuzione dei medesimi tenendo conto, sino al termine della fase transitoria, fissato al 31.03.2016 dei limiti quantitativi degli importi di gara fissati dalla DGR 1119/2015, in ragione dei quali la competenza delle selezioni del contraente appartiene alla SUA per bandi non ancora pubblicati alla data della pubblicazione della predetta deliberazione (avvenuta sul BURB n. 38 del 16.09.2015), e purché gli importi di gara siano uguali o superiori [...] 5 mln di € per servizi e forniture».

– *Attività contrattuale posta in essere come Centrale di committenza per il SSR*

Nella memoria del Direttore Generale SUA RB depositata in Audizione<sup>18</sup> si riscontra: «bando semplificato nell'ambito di un sistema dinamico di acquisizione per la fornitura di prodotti farmaceutici in fabbisogno alle Aziende del Servizio Sanitario della Regione Basilicata. Importo: 228.284.080,80 €. Durata: Stato Indetta e Pubblicata»<sup>19</sup>; 2) «Procedura per l'affidamento del servizio di pulizia e altri servizi integrati per la durata di anni cinque. Importo: 110.000.000,00 €. Durata: 5 anni. Stato: di imminente indizione e pubblicazione»<sup>20</sup>; 3) «Manutenzione impianti. Importo: da definire. Stato:

---

<sup>18</sup> Il documento, suddiviso in quattro parti, riporta nella parte introduttiva una ricognizione del quadro normativo di riferimento regionale e a seguire l'analisi della fase di *start up*.

<sup>19</sup> Il bando è stato pubblicato in GURI il 4.12.2015, il termine di scadenza presentazione domande/offerte fissato al 21.12.2015; l'ultimo avviso del 26.01.2016 riguarda la pubblicazione di ulteriori chiarimenti.

<sup>20</sup> Data pubblicazione in GUUE: 26.12.2015, in GURI: 30.12.2015 e nell'Albo Pretorio: 10.03.2016.

A seguito della determina dirigenziale n. 15 del 8.03.2016, recante rettifica parziale e integrazione della gara, il bando in data 10.03.2016 è stato ritrasmesso per la nuova pubblicazione in GUUE. Nel nuovo testo si pone in evidenza, in particolare, la riduzione dell'importo complessivo a base d'asta da 101.897.209,25 € a 84.861.555,58 € e la modifica del nominativo del

documenti in corso di completamento (entro dicembre 2015)); 4) «Vigilanza. Importo: da definire. Durata: da definire. Stato: documenti in corso di completamento (entro dicembre 2015); 5) «Lavanolo. Importo: da definire. Durata: da definire. Stato: documenti in corso»; 6) Ristorazione. Importo: da definire. Durata: da definire. Stato: documenti in corso».

Dal report sulla “Conferenza inizio anno” del 08.01.2016 si evince, invece, che il Dipartimento SUA RB «nella fase di start up è riuscito, nei primi otto mesi di vita, e fino al dicembre 2015, ad indire e pubblicare, in totale 7 gare [...] di cui 2 per le aziende sanitarie. [...]».

Sul sito è pubblicato un elenco con le iniziative per il 2016.

Si osserva che, per quanto di stretta competenza, la SUA RB ha bandito due gare, per affidare, mediante procedura aperta, il servizio di pulizia e il servizio di gestione e manutenzione degli impianti tecnologici.

Si tratta della “procedura per l’affidamento del servizio di pulizia e altri servizi integrati” per la durata di cinque anni e b.a. 110.000.000,00 €, pubblicata in GUUE il 26.12.2015 e nell’Albo Pretorio il 10.03.2016, e della procedura aperta per l’affidamento dei “servizi di governo, di conduzione e manutenzione a canone e di manutenzione extra canone degli impianti tecnologici ed elevatori a servizio di varie strutture sanitarie della Regione Basilicata, per la durata di anni cinque, suddiviso in n. 7 sette lotti”. Importo totale €: 62.860.000. Data pubblicazione: 07/04/2016. Termine di scadenza presentazione domande/offerte 10/08/2016» (Determina n. 20AB.2016/D00018 del 24.03.2016).

### **3. AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI DI SERVIZI - GESTIONE E MANUTENZIONE DEGLI IMPIANTI ELETTRICI TERMICI E DI CONDIZIONAMENTO**

#### **3.1. ASM - P.O. di Matera**

##### **❖ Vicende contrattuali pregresse alla riorganizzazione aziendale e istituzione della “Azienda Sanitaria Locale di Matera” - ASM**

L’affidamento dei contratti di gestione e manutenzione degli impianti elettrici, termici e di condizionamento, più volte prorogati, risale al 2005. La durata prevista era di 3+2 anni. I contratti sono stati registrati il 29.03.2006 e rinnovati, *ex art.* 57, co. 5, lett. b, d.lgs. 163/2006, per due anni, sino al 28.03.2011.<sup>21</sup>

In particolare, i «servizi di conduzione e manutenzione degli impianti elettrici di media tensione, bassa tensione, speciali ed affini a servizio del presidio ospedaliero di Matera» sono stati aggiudicati alla De Vivo S.p.A. di Potenza, con delibera n. 1262 del 13.10.2005, «importo lotto 313.990,00 €» (e 337.539,25 € per il rinnovo biennale), ribasso 15,53%.

I «servizi di conduzione e manutenzione degli impianti di condizionamento, di refrigerazione, di gas medicali, antincendio, idrico potabile e dell’impianto di acqua osmotizzata per dialisi e di addolcimento dell’acqua a servizio del Presidio Ospedaliero di Matera» sono stati aggiudicati alla Guerrato S.p.A., con delibera n. 1263 del 13.10.2005; «importo lotto 204.000,00 €» (219.300,00 € per il rinnovo biennale), ribasso 15,00%.

La “nuova” ASM - istituita con l.r. 12/2008<sup>22</sup> che, tra l’altro, stabiliva di accorpate le due preesistenti Aziende sanitarie locali n. 4 ed n. 5 della provincia di Matera – è subentrata, con decorrenza 1.01.2009, nei rapporti giuridici attivi e passivi esistenti delle sopresse Asl 4 e Asl 5<sup>23</sup>.

---

RUP. Pertanto, il nuovo termine di scadenza presentazione domande/offerte è stato posticipato dal 31.03.2016 al 04.05.2016 (cfr. l’avviso del 10.03.2016 pubblicato sul sito del Dipartimento SUA RB).

<sup>21</sup> Cfr. le delibere n. 1356 del 22.12.2008 e n. 1355 del 22.12.2008.

<sup>22</sup> Legge regionale 1 luglio 2008, n. 12, recante “Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale”.

Stante la «situazione relativa alla gestione delle manutenzioni degli impianti elettrici e termici alquanto differente tra le due preesistenti aziende sopresse», il legislatore regionale stabilì, all'art. 5, co. 5, l. 12/2008, cit., che: «sino all'entrata in funzione delle nuove Aziende, i Direttori Generali o Commissari delle preesistenti Aziende predispossero e propossero alla Giunta regionale un piano per la progressiva unificazione di tutte le procedure ed istituti»<sup>24</sup>. Il piano formulato dalla ASM è stato approvato dalla Giunta Regionale con la delibera n. 1776 del 7.11.2008.

#### ❖ **Vicende successive alla istituzione della ASM**

##### – ***Tavolo tecnico interno alla ASM***

«In data 16.02.2011 - con l'approssimarsi delle scadenze contrattuali - è stato istituito un tavolo tecnico interno col compito “di definire le condizioni tecniche ed amministrative” necessarie alla predisposizione dei documenti di gara occorrenti per l'affidamento dei servizi di manutenzione negli ospedali di competenza della nuova azienda ASM», che ha «concluso nell'ottobre 2011 il proprio lavoro».

«Nel frattempo, si è proceduto con delibere aziendali<sup>25</sup> a prorogare, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 125, co. 10, del d.lgs. 163/2006, per la durata di quattro mesi i due predetti servizi di manutenzione».

Un mese dopo la conclusione del tavolo (28.11.2011), il RUP e direttore dell'U.O. Gestione Tecnica dell'ASM «ha inviato, per l'approvazione di rito, alla Direzione Strategica Aziendale tutta la documentazione relativa ai bandi di gara da espletare».

Il D.G. «nelle more dell'*iter* di valutazione e approvazione» degli atti di gara, e, poi, «nelle more dell'indizione delle specifiche gare» ha disposto la prosecuzione delle attività, al fine di evitare interruzione di pubblico servizio, confermando «gli atti con i quali sono stati affidati i relativi servizi fino all'aggiudicazione» (delibera n. 1478 del 19.12.2011).

Ciononostante, la ASM non ha mai indetto alcuna gara.

##### – ***Tavolo tecnico Unione Regionale Acquisti (U.R.A.)***

A seguire, poiché «la Regione Basilicata, con D.G.R. n. 298 del 14.03.2012 [...] ha stabilito che alcuni servizi, tra cui quelli in oggetto, dovevano essere affidati in Unione Regionale Acquisti: U.R.A.», con capofila il C.R.O.B., è stato istituito il “Tavolo tecnico U.R.A.” (di seguito, Tavolo) «per verificare i procedimenti di gara e la definizione del cronoprogramma dei lavori necessari per produrre la documentazione di gara», il quale, riunitosi la prima volta il 13.07.2012, ha concluso i lavori - dopo due anni e 15 riunioni - in data 31.03.2014.

Il Tavolo «ha, anche, affrontato la problematica, nel frattempo presentatasi, di valutare la possibilità di aderire alla convenzione Consip»<sup>26</sup> e, nel luglio 2012, ha chiesto «al competente Dipartimento Regionale se - in applicazione dell'art. 15, comma 13/d, del d.l. 6 luglio 2012 n. 95 - sussistesse l'obbligo di aderire alla convenzione Consip “Facility Management 3” avente ad oggetto i

---

<sup>23</sup> La ex Asl n. 5 gestiva tre Presidi Ospedalieri: Policoro, Tinchi e Stigliano, oltre a n. 77 distretti sanitari sparsi nel territorio di competenza. La ex Asl n. 4 gestiva, invece, i Presidi Ospedalieri di Matera e Tricarico, oltre a n. 14 distretti sanitari rientranti nel territorio di competenza.

<sup>24</sup> Tale piano, approvato con delibera di Giunta regionale, costituiva direttiva vincolante per le aziende, in quanto, la mancata predisposizione del piano stesso e la non osservanza, in tutto o in parte, delle suddette direttive costituiva «causa di revoca dall'incarico».

<sup>25</sup> Cfr. la delibera del 31.03.2011 e la delibera del 20.07.2011.

<sup>26</sup> Convenzione Consip “Facility management 3” avente a oggetto il “Multiservizio integrato con fornitura di energia per gli immobili adibiti ad uso sanitario, in uso, a qualsiasi titolo, alle Pubbliche Amministrazioni (MIES)- Lotto 7”. Il lotto 7 è quello territorialmente afferente alla Basilicata.

servizi ricompresi nell'U.R.A.». Il Dipartimento, nell'ottobre 2012, ha precisato: «nelle more che venisse istituita la stazione unica appaltante, le Aziende dovevano procedere allo svolgimento delle gare in U.R.A., così come previsto dalla direttiva vincolante DGR 298/2012».

Il Tavolo tecnico, dunque, «conveniva di proseguire nella predisposizione degli atti di gara, concordando di organizzare la gara in lotti distinti per ciascuna azienda», proposta accolta dalla Dipartimento Regionale con DGR del 27.03.2013<sup>27</sup>, «al fine di tenere in debita considerazione le differenti caratteristiche tecnico-gestionali di ciascuna azienda»; nella stessa nota il Dip.to regionale ha ribadito «che il prerequisito della partecipazione alle URA rimaneva in essere fino alla piena attuazione della normativa di cui all'art 21 della l.r. 16/2012».

Pertanto, il 6.05.2014, dopo l'approvazione di ciascuna azienda degli atti di gara, l'ente capofila ha trasmesso la documentazione all'OPT «per l'acquisizione della autorizzazione regionale».

Quanto alla convenzione Consip, l'ASM ha puntualizzato che «la Manutencoop comunicava l'aggiudicazione definitiva del Lotto 7, con nota del 12.11.2012 » e il Tavolo si riservava «di verificare la rispondenza dei servizi proposti alle esigenze delle singole aziende, non appena la suddetta convenzione risultava attiva sul portale Web». L'attivazione è stata comunicata dalla stessa Manutencoop il 4.03.2013, decorrente dal 5.03.2013. Tuttavia, il Tavolo,<sup>28</sup> nella riunione del 16.04.2013, ha ritenuto il servizio oggetto della convenzione Consip non acquisibile in quanto «si palesa - per mancanza di qualità essenziali - inidoneo alle necessità delle aziende aderenti all'U.R.A.».

#### – ***Intervento del Dipartimento Politiche alla Persona e OPT***

Sulla documentazione di gara predisposta dal Tavolo, l'Amministrazione regionale, con nota del 17.06.2014, ha chiesto delucidazioni sulle modalità di definizione della base d'asta, chiarite dal C.R.O.B, e di rivedere la griglia di valutazione nell'ambito di un'audizione col tavolo tecnico, svoltasi «presso gli uffici regionali» il 30.06.2014; la griglia rivisitata è stata ritrasmessa il 16.07.2014.

Con tutto ciò - un mese dopo - il Dipartimento, con nota del 22.07.2014, ha bloccato l'indizione della gara in U.R.A., poiché «era in corso di definizione la proposta normativa per la istituzione della SUA regionale [istituita con l.r. 18 agosto 2014, n. 26, ndr]» e ha chiesto «nelle more di definizione della organizzazione di tale struttura [...] di voler non procedere all'attivazione di nuove procedure di gara di importo superiore a 500 mila euro annui», precisando nella successiva «nota del 01.08.2014 che nella locuzione “nuove procedure di gara” dovevano essere ricomprese tutte le nuove procedure di gara [...] anche in U.R.A. ed anche se già autorizzate dall'OPT». Infine, nella nota «del 13.10.2014<sup>29</sup>, nell'evidenziare la assunzione degli affidamenti da parte della SUA regionale stabilito con DGR 1039/2014<sup>30</sup>, ha invitato il C.R.O.B. a trasmettere alla SUA RB tutti gli atti e le informazioni utili e

---

<sup>27</sup> DGR n. 298 del 27.03.2013 - “DGR 298/2012 obiettivi di salute economico-finanziaria anno 2013 per i Direttori Generali delle Aziende Sanitarie Regionali- Conferma obiettivi 2013”.

<sup>28</sup> Sull'articolata motivazione si rimanda al punto 22 della nota ASM, pagg. 5 e 6.

<sup>29</sup> La nota del Dip.to regionale del 13.10.2014 reca “OPT Regionale – Servizio conduzione, esercizio e manutenzione degli impianti da affidare mediante gara in URA CROB – ASPT – ASM (RA\_339)».

<sup>30</sup> La **DGR n. 1039 del 3.09.2014** reca “L.r. n. 26 del 18.08.2015 “modifiche ed integrazione alle LL.RR. n. 16/2012 e n. 18/2013 – “Soggetto Aggregatore della Regione Basilicata” – avvio della fase transitoria di cui al comma 5 dell'art. 10, con specifico riferimento agli enti ed alle aziende del Servizio sanitario regionale”.

La DGR n. 1039/2014 è stata pubblicata sul BUR n. 36 del 16.09.2014 ed ha, inoltre, previsto che «a far data dalla pubblicazione della presente [...] viene dato avvio alla SUA RB con riferimento alla procedure di acquisizione di lavori servizi e forniture [...] ad eccezione dei procedimenti per i quali sia stato pubblicato il relativo bando nelle forme di legge” [...] di importo pari o superiore a € 50.000.000,00».

Pertanto, «ritenuto di dover prevedere una progressività nell'avvio operativo della SUA RB» è stato previsto: «b) una attivazione cronologicamente differenziata in base agli importi stimati degli appalti, dando priorità a quelli di maggior valore,

necessarie alla gestione della relativa procedura di gara avviata dalla U.R.A. qualora non intendesse aderire alla Convenzione Consip». Dalla documentazione depositata dal DG C.R.O.B. risulta che: «Il DG del C.R.O.B. con nota del 22.10.2014 trasmetteva gli atti di gara predisposti dal tavolo, ancorché già in possesso dell'OPT, poiché non sussistevano i presupposti per aderire alla convenzione Consip».

Ancora una volta, la documentazione di gara, formulata con dispendio di tempo e risorse, non è esitata in una procedura ad evidenza pubblica, ex art. 54 del Codice.

– ***Sollecitazioni dell'ente capofila C.R.O.B. al Dipartimento regionale***

«L'istituto ha più volte sollecitato la SUA RB e il DG del Dip.to regionale Politiche alla persona per conoscere le date di indizione delle gare centralizzate di competenza della SUA RB (tra esse quella di manutenzione degli impianti)»; a tal proposito, il richiamo è alle note del 22.12.2014 e del 27.01.2015.

«Con nota del 3.03.2015 il DG SUA RB<sup>31</sup> comunicava ancora una volta che “in via prioritaria si è ritenuto di dare corso agli appalti di cui sono in avanzato stato di definizione gli atti di gara, pertanto, sono in corso di espletamento i seguenti appalti: [...] Gara in URA C.R.O.B. ASP e ASM per l'affidamento del servizio di manutenzione impianti termici ed elettrici suddivisa in cinque lotti [...]”». Quanto all'assetto organizzativo lo stesso DG ha precisato di aver «dato avvio alle attività operative con la assegnazione in comando di personale delle Aziende sanitarie».

«Con nota del 11.05.2015 il DG C.R.O.B. chiedeva di conoscere la data presunta di indizione delle gare (tra cui quella relativa all'affidamento del servizio di manutenzione impianti)».

Il DG SUA RB, con nota del 29.05.2015, ha indicato: «per l'affidamento del servizio di manutenzione 1.07.2015 con conclusione della procedura in circa 9 mesi».

– ***Ultime Vicende***

Dalla documentazione depositata dal DG del C.R.O.B in sede di Audizione presso il Consiglio dell'Autorità risulta che: «non avendo la SUA RB attivato la gara, alla data comunicata dell'1.07.2015, il DG dell'istituto, con nota prot. 13180 del 15.09.2015, chiedeva di confermare le nuove date di

---

fino ad arrivare a quelli di importo superiore alla soglia prevista dalla normativa per le acquisizioni in economia». Quanto alla “Temporalizzazione di assunzione dei nuovi affidamenti da parte della SUA RB in relazione agli importi stimati è stato previsto: «dalla data di pubblicazione del presente provvedimento per gli appalti di servizi e forniture il cui importo stimato è  $\geq 50.000.000$ ; dal 3.11.2014  $\geq 10.000.000$ ; dal 1.04.2015  $\geq 5.000.000$ ».

È stato poi precisato che «qualora gli appalti dei succitati enti presentino peculiari caratteristiche, sia per specificità del settore, sia per la opportunità del ricorso a centrali di committenza nazionali (Consip), sia per la necessità di rispettare specifici vincoli temporali, potrebbe rivelarsi opportuno procedere in deroga alla temporalizzazione esposta e quindi alla autorizzazione agli acquisti in autonomia con priorità per gli acquisti in modalità URA».

Inoltre, è stato stabilito che «preso atto della necessità di assicurare progressività anche alla creazione della struttura organizzativa della SUA RB e che pertanto è necessario che nel periodo transitorio l'OPT sia per tutto il periodo transitorio a supporto della SUA RB; si proceda ad una rilevazione sulle attività/competenze svolte presso i succitati enti, affinché si possa addivenire alla costituzione dell'organico della SUA RB anche attraverso il ricorso all'istituto del distacco; [...] delibera di prevedere che nella fase transitoria sia per le procedure in corso che per le nuove che non ricadano nelle soglie [...] le singole stazioni appaltanti provvedano alla informativa da rendersi come segue: a) per gli appalti di importo superiore a 207.000 euro per i servizi e forniture: documentata informativa sugli atti conseguenti alle singole fasi del procedimento (quali in via esemplificativa: determina a contrarre, aggiudicazione provvisoria definitiva, nonché eventuali ricorsi o preavvisi di ricorso e provvedimenti conseguenti); b) per gli appalti di importo inferiore alle soglie di cui sopra: informativa sintetica da rendersi sulla base di apposite direttive impartite dalla SUA RB; 6. Di prevedere la possibilità che, nei casi meglio specificati in premessa, i succitati enti presentino motivata istanza alla SUA RB, in deroga alla temporalizzazione su esposta, di autorizzazione all'acquisto in autonomia, fermo restando la priorità per gli acquisti in modalità URA che potrà essere accolta previo parere motivato del Dipartimento Politiche della Persona.

<sup>31</sup> Nota del DG SUA RB prot. n. 3918/2015 del 3.03.2015 - “Informativa circa le attività in corso presso la Stazione Unica appaltante della Regione Basilicata – SUA RB” indirizzata a tutti i Direttori Generali delle Aziende sanitarie lucane (allegato 18, documenti depositati dal DG SUA RB).

pubblicazione delle gare, di conoscere i tempi di espletamento delle stesse e reiterava la richiesta di autorizzazione per l'espletamento di gare autonome per il tempo strettamente necessario alla conclusione della gara SUA RB».

Il DG SUA RB ha da ultimo, con nota del 2.11.2015, esposto le motivazioni del mancato riscontro alle richieste sollecitanti dell'indizione della gara concludendo che «“non può essere data risposta positiva perché la SUA RB per organizzarsi ed espletare le gare, oltre ad assumere una calendarizzazione di minima delle proprie attività, ha bisogno, oltre che della convenzione dei rapporti tra gli Enti del SSR e SUA RB (già sottoscritta dallo scrivente in attesa di sottoscrizione da parte dei destinatari della presente), del confezionamento del “Piano delle attività delle gare aggregate” (che individua le gare e gli enti interessati), ad opera e su impulso del Dip.to Politiche per la Persona, e delle notizie concernenti i contratti per i quali l'anno successivo gli enti sanitari prevedono l'affidamento per il tramite”» (pag. 34; v. anche par. “Rapporti con le Aziende sanitarie del SSR”).

Per tali vicende, riferisce la ASM, ha prorogato il contratto di servizi stipulato con la De Vivo S.p.A. di Potenza, nel 2006, di 4 mesi in 4 mesi, da ultimo con la DD UO Gestione tecnica n. 2216/2015 (importo totale affidamenti diretti pari a circa 2.100.000,00 €). Allo stesso modo ha prorogato il contratto di servizi stipulato con la Guerrato S.p.A., nel 2006, di 4 mesi in 4 mesi, da ultimo con la DD U.O. Gestione tecnica n. 2214/2015 (importo totale affidamenti diretti: circa 1.200.000,00 €)<sup>32</sup>.

«Ragioni/motivazioni che, indipendentemente, dalla volontà di questa azienda, hanno determinato lo slittamento, *tout-court*, del termine di esecuzione dell'affidamento dei servizi di manutenzione *de quo*, imponendo il *modus operandi* di questa azienda che ha dovuto affrontare *in primis* le problematiche legate all'accorpamento delle sue preesistenti aziende sanitarie e poi ha dovuto seguire le disposizioni regionali relative prima alle procedure URA ed ora a quelle SUA».

Si è, infine, appreso dalla nota ASM del 22.12.2015 che la Direzione generale con i Direttori della struttura tecnica e provveditorato ha definito «un programma col quale, in caso di ulteriori difficoltà organizzative della SUA RB, concorderà con la stessa l'avvio [...] delle procedure di gara i cui contratti sono attualmente in proroga, così come in effetti già comunicato alla Regione Basilicata con la nota ultima del 02 c.m. allegata alla presente<sup>33</sup>».

La ASM ha informato l'Autorità che «in data 21.12.2015 la SUA regionale – a seguito della convenzione sottoscritta tra la stessa SUA e le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere regionali – ha trasmesso a questa azienda la nota di convocazione per il 28 c.m. della conferenza di servizio indetta ai sensi dell'art. 14 della l. 241/90 per l'approvazione della documentazione definitiva dell'appalto relativo alle gare relative alle “Manutenzioni impianti tecnologici”».

La “Relazione giustificazioni proroghe” della U.O.C. Direzione attività tecniche e gestione patrimoniale, a firma del Direttore Ing. Nicola Pio Sannicola, ha riproposto quanto già riferito nella precedente relazione del 21.05.2015.

Nel prospetto dell'Ufficio tecnico, invece, sono state riportate le ultime delibere aventi a oggetto le proroghe contrattuali dei contratti di servizi e le proroghe del contratto biennale (dal 28.01.2008 al

---

<sup>32</sup> Cfr. prospetti riepilogativi dell'Ufficio tecnico della ASM, allegati alle note del luglio e dicembre 2015.

<sup>33</sup> «[...] chiede di voler informare questa Azienda [...] sul tempo stimato per la definizione della gara in oggetto, avvertendo sin da ora che ove la durata complessiva prevista dovesse superare i 12 mesi, si procederà in maniera autonoma con propria gara temporanea della durata di almeno 12 mesi e comunque fino alla aggiudicazione definitiva da parte di codesta SUA. Tanto al fine di dare risposta a quanto richiesto dall'ANAC con la nota innanzi richiamata di “dover dimostrare di aver attivato tutti quegli strumenti organizzativi/amministrativi necessari ad evitare il generale e tassativo divieto di proroga dei contratti in corso...”».

30.06.2010) avente ad oggetto il servizio di “Gestione, conduzione e manutenzione ordinaria delle centrali termiche degli impianti termoidraulici di climatizzazione e di distribuzione a servizio degli immobili di proprietà e/o utilizzo dell’azienda sanitaria” delle “strutture territoriali di proprietà dell’ASM tra cui il PO di Tricarico e la sede centrale ASM aggiudicato, mediante indagine di mercato, ex art. 125, co. 11, d.lgs. 163/2006, alla Galtieri Franco Leonardo di Ferrandina (MT) per un importo di 44.100,00 € (cfr. delibera DG ex ASL n. 4 n. 133 del 28.01.2008). La richiamata ditta ha continuato a erogare il servizio, dal 2010, per effetto di affidamenti diretti di 4 mesi in 4 mesi, disposti con determine dirigenziali (importo totale degli affidamenti: circa 810.000,00 €).

### **3.1. ASM - P.O. di Policoro Tinchì e Stigliano**

#### **❖ Servizio di manutenzione ordinaria degli impianti di riscaldamento e climatizzazione**

Il contratto triennale di servizi - prorogato senza soluzione di continuità fino ad oggi - delle strutture ospedaliere Policoro, Tinchì e Stigliano, di competenza della ex ASL n. 5 è stato aggiudicato nel 2003,<sup>34</sup> alla Globo Impianti S.r.l. di Matera<sup>35</sup> per l’importo netto annuo di € 115.012,12», con «scadenza settembre 2006 e ribasso 21.38%» (tabella ricognitiva ASM).

Inizialmente, è stato prorogato di un mese «con determinazione n. 1674 del 19.10.2006», in quanto, riferisce l’ASM, lo stesso Ufficio aveva «predisposto una nuova gara d’appalto il cui *iter* procedurale non era ancora ultimato». Poi, gli impianti termici, dal novembre 2006 - ossia da quando i lavori della 1° fase sono stati presi in consegna dall’Amministrazione - fino al 2008 sono stati mantenuti sempre dalla Globo Impianti S.r.l. «a titolo gratuito». Ancora dopo, la ex Asl n. 5, con la determina n. 484 del 20.03.2008<sup>36</sup> ha «proceduto ad assegnare alla Globo Impianti per l’importo complessivo di € 129.000,00 il “servizio di manutenzione ordinaria, programmata e straordinaria su chiamata degli impianti termici e di condizionamento del P.O. di Policoro”, per la durata complessiva di mesi 12, in linea con la previsione della ultimazione di tutti i lavori di ristrutturazione generale, ivi compreso il tempo per la collaudazione, fatta salva eventuale proroga che dovesse intervenire per effetto dell’allungamento dei termini di ultimazione dei lavori generali di ristrutturazione e, comunque, fino alla definitiva collaudazione e presa in consegna delle opere da parte dell’Amministrazione».

Il suddetto affidamento è stato prorogato fino al 2012, poiché «i lavori del 1° stralcio funzionale, per una serie di sospensione/riprese e atti integrativi, sono stati collaudati in data 18.09.2012» e man mano che tali lavori sono stati acquisiti dalla S.A., per la maggiore entità dei necessari interventi manutentivi<sup>37</sup>, ne è stato incrementato l’importo.

---

<sup>34</sup> Cfr. delibera Asl n. 5 del 01.09.2003, n. 910. Il contratto è stato registrato il 30.10.2003.

<sup>35</sup> Si evidenzia che *medio tempore*, la Globo Impianti S.r.l., in ATI con altre imprese, si è aggiudicata anche il contratto di lavori di “ristrutturazione ed adeguamento funzionale - tecnologico - impiantistico del P.O. di Policoro: 1° stralcio funzionale”, registrato il 15.01.2004, di importo complessivo pari a 7.927.613,40 €, tra cui i lavori per «la realizzazione *ex novo* della centrale termica e di condizionamento, le sotto centrali e tutte le reti di adduzione e distribuzione negli ambienti da ampliare e ristrutturare».

<sup>36</sup> In proposito, è stato riferito che: «allo scopo di assicurare la normale manutenzione dei nuovi impianti [...] e di evitare manomissioni ed interventi da parte di altre ditte subentranti su impianti ancora incompleti ed in carico alla ditta esecutrice fino alla loro definitiva collaudazione, si è determinata di negoziare il servizio di manutenzione con la ditta Globo Impianti, manutentrice degli stessi fino ad oggi, previa indagine di mercato per verificare la congruità dell’offerta presentata dalla stessa ditta»

<sup>37</sup> In particolare, sono state indicate le determinazioni dirigenziali, per l’incremento di importo integrativo, «n. 1387 del 20.05.2010, di €. 82.752,00; n. 794 del 09.07.2010, €. 78.135,00; n. 646 del 27.06.2012, €. 34.515,00; n. 1046 del 14.11.2012,

E, poi, ancora per altri due anni, con la deliberazione n. 1046/2012, poiché erano «in corso i lavori di completamento del 3° piano (2° stralcio funzionale) i cui impianti sono connessi ed interdipendenti con quelli realizzati al 1° e 2° piano (di cui al 1° stralcio funzionale) mantenuti dalla stessa ditta Globo Impianti e in attesa della chiusura dei lavori al 3° piano».

Per gli affidamenti successivi, l'ASM ha fatto richiamo alle motivazioni riferite relativamente all'ex P.O. di Matera (v. sopra).

Nel prospetto dell'Ufficio tecnico allegato alla più recente nota ASM del 22.12.2015 risulta l'ulteriore delibera n. 2286/2015 con cui è stato prorogato il servizio per un anno, sino al 31.12.2015, per un valore di 314.112,00 € sempre a beneficio della Globo impianti S.r.l.

#### ❖ Servizio di manutenzione e gestione degli impianti elettrici

Come riferito nella segnalazione, la disamina della documentazione in atti ha evidenziato che il servizio di manutenzione e gestione impianti elettrici del P.O. di Policoro e di Tinchì è stato affidato «all'impresa VIS Elettrica s.r.l. di Policoro per l'importo netto di € 32.000,00» nel 2012 e che lo stesso servizio nel P.O. di Stigliano è stato aggiudicato «all'impresa Balsano Domenico di Stigliano per l'importo netto di € 16.000,00, previa indagine di mercato, per la durata di sei mesi, con delibera n. 265 del 15.03.2012».

Poi, la S.A. ha «dovuto, per ovvi motivi di sicurezza, procedere ad estendere sino al 31.08.2014 il predetto servizio», per le medesime motivazioni già rappresentate a proposito del P.O. di Matera (v. sopra)<sup>38</sup>.

“Estensione” riconfermata «fino all'aggiudicazione del nuovo appalto, nelle more dell'indizione della gara, nel rispetto dell'art. 125, co. 10, lett. d), d.lgs. 163/06» nel febbraio 2015.<sup>39</sup>

L'ASM «in ultimo, fa presente, di aver trasmesso sia al competente Dipartimento regionale Politiche alla Persona sia al Dipartimento SUA RB la nota del 14.05.2015 con la quale - nell'evidenziare di essere ormai da diverso tempo *in prorogatio* a causa dell'*iter* articolato che la procedura di gara de quo ha dovuto seguire per le note vicende di assegnazione, *in primis*, delle relative procedure URA e successivamente per la definizione della SUA istituita con legge n. 26/2014 - chiedeva l'autorizzazione a poter indire autonoma procedura di gara. Con la predetta nota, ha fatto, altresì, presente di aver già tutta la documentazione pronta e che, in caso di autorizzazione, è necessario, che la durata del suddetto affidamento non sia inferiore ad anni due».

Nel prospetto dell'Ufficio tecnico allegato alla più recente nota ASM del 22.12.2015 risultano le delibere DG ASM n. 1293/2015 per l'estensione del contratto di 4 mesi, fino al 30.04.2015, sempre per 21.333,33 €, stipulato con la Vis Elettrica S.r.l. e la delibera DG ASM n. 1522/2015 per l'estensione del contratto fino al 31.08.2015, per 21.330,00 €, stipulato con la ditta Balsamo Domenico.

### 3.2. AOR “San Carlo” di Potenza

Nella relazione del 7.12.2015<sup>40</sup> sull'affidamento del servizio di manutenzione degli impianti elettrici, l'Azienda sanitaria riferisce una lunga e confusa vicenda, qui, riportata in breve.

---

€. 44.194,75 (per un totale di € € 239.596,00); con un costo complessivo netto per la manutenzione dei relativi impianti pari ad € 358.307,75 annui».

<sup>38</sup> L'ASM riporta le «delibere aziendali nn. 462/2013 - 316/2014 - 674/2014 per Policoro e Tinchì, nn. 461/2013 - 317/2014 - 673/2014 per Stigliano».

<sup>39</sup> «Delibera n. 304 del 23.02.2015 per Policoro e Tinchì e n. 305 del 23.02.2015 per Stigliano».

<sup>40</sup> Relazione dell'U.O.C. Gestione Tecnico Patrimoniale al Direttore Amministrativo dell'AOR “San Carlo” di Potenza del 7.12.2015, avente ad oggetto “Audizione ANAC del 10 dicembre 2015”, in particolare, cfr. pagg. 4-13.

«La scadenza contrattuale del servizio di esercizio e manutenzione degli impianti elettrici e speciali era fissata [...] al 16 marzo 2012. L'iter seguito per il riaffidamento del servizio mediante procedura aperta, disposta con deliberazione n. 620 del 11.11.2011 [...] è stato aggravato» da diversi «aspetti»: «preliminarmente alla predisposizione degli atti di gara, l'AOR ha dovuto analizzare la convenzione Consip [...] pervenendo ad un giudizio di non corrispondenza alle esigenze dell'Azienda e di non convenienza della convenzione [...]»<sup>41</sup>, dopo la conclusione della gara ha dovuto provvedere all'«annullamento della aggiudicazione definitiva».

Tuttavia, per garantire l'erogazione del servizio «avendo Consip aggiudicato la gara [...] lotto 7 [...] con nota del 2.04.2013 è stata inoltrata alla ditta titolare della convenzione, Manutencoop S.p.A., la richiesta preliminare di fornitura. [...] La società ha trasmesso il preventivo per un importo di € 23.236,00. [...] A seguito di controllo da parte dell'AOR ha rettificato il preventivo a € 4.922,88 e definitivamente a € 4.646,19, oltre IVA».

Nonostante l'UOC abbia «formalizzato l'Ordinativo Preliminare di Fornitura il 23.04.2013» la Manutencoop Facility Management S.p.A. (di seguito, Manutencoop) «ha trasmesso l'atteso Piano Tecnico Economico dei servizi (PTE)» solo in data 11.11.2013<sup>42</sup>, richiedendo l'importo complessivo annuo di € 1.143.894,97».

Oltre a tale ritardo, sono sorte delle problematiche sul contenuto del PTE «basate su elementi fisici oggettivamente rilevabili e verificabili anche in contraddittorio (consistenza di alcune voci rispetto allo stato dei luoghi)» risolti dopo vari solleciti in data 21.02.2014, quando la Manutencoop ha comunicato «l'ultima e definitiva redazione del PTE, riducendo significativamente l'importo annuo richiesto originariamente a € 635.209,17» sul quale l'AOR, il 24.02.2014, ha «espresso parere favorevole».

Dunque, con due deliberazioni<sup>43</sup> concernenti l'affidamento del servizio di gestione e manutenzione degli impianti elettrici e di illuminazione dei PP.OO. San Carlo di Potenza e San Francesco di Paola di Pescopagano, il Direttore generale ha disposto di «aderire alla Convenzione Consip [...] e per l'effetto ha affidato i servizi per un periodo di sette anni alla Manutencoop per un

---

<sup>41</sup> Tra le problematiche in sede di gara è stato riferito: a) «nella seduta pubblica del 24.01.2012 la commissione di gara escludeva il RTI Romeo gestioni S.p.A./Consorzio stabile Romeo Facility Services 2010 per mancanza di requisiti tecnici; b) la rilevanza dell'appalto [...] e la valutazione delle offerte tecniche presentate ha richiesto ben 16 sedute e ultimazione della valutazione delle offerte in data 21.05.2012»; c) la commissione «ha richiesto la dimostrazione della sostenibilità economica di tutte le voci» dell'offerta del concorrente che poi sarebbe stato l'aggiudicatario della gara «avendo contestualmente superato i 4/5 del punteggio massimo. [...] La commissione [...] ha ritenuto l'offerta tale da garantire la sostenibilità [...] e nella seduta del 12.07.2012 ha comunicato l'aggiudicazione provvisoria della gara a favore della RTI Impes Service S.p.A. – Gievve [...] aggiudicazione definitiva con DDA n. 13153 del 31.07.2012»; d) l'aggiudicazione è stata «impugnata innanzi al TAR Basilicata dal RTI Consorzio Cooperative Costruzioni CCC Soc. Cooperativa – Gerardi Impianti S.r.l.» Nei confronti dello stesso RTI è stata avviata la verifica di congruità dell'offerta «pervenendo ad un giudizio di non congruità e alla conseguente esclusione con deliberazione n. 535 del 31.12.2012. Con sentenza n. 231 del 8.03.2013 il TAR ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso»; e) parallelamente, a seguito della verifica ex art. 48, d.lgs. 163/2006 per una problematica su una dichiarazione rilasciata in fase di gara «è stato disposto l'annullamento della aggiudicazione definitiva» avverso il quale la società ha presentato ricorso al TAR Basilicata «respinto con sentenza n. 501/2013 depositata in data 14.08.2013 [...]».

<sup>42</sup> «Ponendo in rilievo le rilevanti conseguenze del comportamento della Ditta (che per motivi sopra dedotti, si connota come meramente dilatorio)».

<sup>43</sup> Il Direttore generale, con la delibera n. 90 del 4.03.2014, ha illegittimamente aderito alla convenzione Consip, affidando per la durata di 7 anni il servizio alla Manutencoop Facility Management S.p.A. e con la successiva delibera n. 154 del 18.04.2014, ha ampliato, ai sensi dell'art. 57, co. 5, lett. a), d.lgs. 163/2006, l'affidamento del servizio estendendo la turnazione di lavoro 24 ore su 24 per tutti i 365 giorni dell'anno, con conseguente aumento del prezzo contrattuale da € 5.936.580,83 a € 7.652.072,58, per l'impiego di 5 ulteriori unità di personale (cfr. C.d.S sentenza n. 1908/2015).

canone annuo complessivo di € 896.027,23» (€ 6.272.190,61, IVA esclusa, per la complessiva durata contrattuale di 7 anni)<sup>44</sup>; l'erogazione del servizio è iniziata il 19.04.2014.

Di conseguenza, secondo l'AOR, «nel periodo dal 17 marzo 2012 al 18 aprile 2014 ha dovuto disporre le proroghe».

Le due predette delibere, a conclusione dell'*iter* giudiziario avviato dall'Impes S.p.A., sono state annullate dal Consiglio di Stato «con conseguente obbligo per l'amministrazione di indire un procedimento di evidenza pubblica. [...] L'AOR ha provveduto a dichiarare [...] l'invalidità del contratto [...] nonché l'atto aggiuntivo [...]».

Pertanto, ha proceduto «ad affidare la gestione transitoria alla Manutencoop nelle more dell'espletamento della gara SUA RB» e «a richiedere alla SUA RB apposita deroga per l'indizione di una gara in via diretta e al prezzo più basso nelle more della gara a livello regionale ove i tempi, anche stimati, di conclusione di quest'ultima si protraessero oltre 1 (un) anno».

Sulla vicenda, l'AOR ha sottolineato, infine, che «va per completezza, evidenziato come il Consiglio di Stato con la recente sentenza n. 4136 del settembre 2015 abbia per una fattispecie analoga rivisto la propria posizione».

Si evidenzia che - al contrario - nella sentenza n. 4136/2015, appena richiamata, si legge espressamente che: «la fattispecie è diversa da quella presa in esame dalla medesima Sezione con la sentenza n. 1908 del 15 aprile 2015 in cui un atto aggiuntivo alla convenzione Consip, seppure riguardante le stesse prestazioni complementari, è stato ritenuto stravolgere in maniera incisiva l'essenza economica della gara aggiudicata con la convenzione Consip» (cfr. pag. 4).

### **3.3. C.R.O.B. di Rionero in Vulture**

Il Direttore generale del C.R.O.B. di Rionero in Vulture con la delibera n. 323 del 26 giugno 2015,<sup>45</sup> avente ad oggetto il «“Servizio di manutenzione impianto idrico, termico, condizionamento, contratto del 19.06.2007<sup>46</sup>. Provvedimenti nelle more dell'espletamento della gara di appalto da parte della stazione unica appaltante della regione Basilicata”» ha recentemente prorogato fino al 31.12.2015 il contratto, stipulato nel 2007, con la società De Vivo S.p.A. - ossia la società aggiudicataria del servizio di manutenzione degli impianti termici nel P.O. di Matera dal 2005 - per un importo netto di € 1.746.991,37, oltre IVA, integrato con il servizio di conduzione della centrale termica, il 4.10.2014 e con il servizi di gestione della centrale elettrica, il 13.1.2014.

Il suddetto contratto, scaduto a novembre 2012, è stato prorogato fino al 2015, sempre per la durata di sei mesi, con importo del canone di manutenzione pari a € 307.606,75, IVA compresa (importo annuo € 621.000,00); in particolare, la penultima proroga del 26.06.2015 è stata motivata richiamando la «giusta previsione dell'art. 4 dello stesso contratto e art. 20 del CSA» e l'ultima proroga «nelle more dello svolgimento della procedura di scelta del contraente da parte della SUA RB [...]

---

<sup>44</sup> Nella tabella di pag. 11, in relazione agli impianti elettrici e speciali sono riportati i seguenti importi:

€ 635.209,17 “Importo originario di convenzione” (per 7 anni pari a € 4.446.464,19)

€ 200.877,25 “Importo atto aggiuntivo h24” (per 7 anni pari a € 1.406.140,75)

€ 836.086,42 Importo totale (per 7 anni pari a € 5.852.604,94).

<sup>45</sup> Nella richiamata delibera del C.R.O.B sono indicati le motivazioni e gli stessi atti riferiti dalla ASM (*ut supra*); gli atti ulteriori sono già stati richiamati nella parte che precede. Analoghe precisazioni in merito riferisce l'U.O.C. nella relazione contenuta nella documentazione depositata nell'audizione del 10.12.2015.

<sup>46</sup> Dalla relazione depositata in audizione risulta che la determina a contrarre n. 548 reca data 30.08.2005, «appalto aggiudicato definitivamente nell'anno 2007 con DAU n. 245 del 30.04.2007», durata quinquennale, 18.07.2012, prorogabile «di anno in anno, per un massimo di ulteriori tra anni [...] fino al 18.07.2015».

presumibilmente per un periodo di almeno nove mesi» [...] riservandosi di adottare ulteriori provvedimenti che saranno valutati in relazione al rispetto delle tempistiche di gara regionale».

Sulla «gara manutenzione impianti» la relazione del Dirigente dell'U.O.C. Gestione Tecnico Patrimoniale (rif. prot. 20150016899) del 9.12.2015 ha riportato nelle prime 5 pagine quanto già sopra evidenziato per la ASM, nel seguito ha aggiunto che «non avendo attivato la gara alla data comunicata del 01.07.2015, il DG con nota del 15.09.2015 chiedeva al DG del Dipartimento SUA RB di confermare le nuove date di pubblicazione delle gare SUA RB, di conoscere i tempi di espletamento delle stesse e reiterava la richiesta di autorizzazione per l'espletamento di gare autonome per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle relative gare di competenza della SUA RB».

Il DG SUA RB ha, da ultimo, fornito riscontro con la richiamata nota del 2.11.2015 (cfr. par. «*Ultime vicende*»).

L'U.O.C., dunque, «si è attivata per la predisposizione di nuovi atti di gara autonoma, attualmente in fase di perfezionamento, per la durata limitata al periodo strettamente necessario all'attivazione del nuovo contratto derivante dai procedimenti di gara centralizzati. Tale scelta implica comunque importanti problematiche connesse alla tipologia di servizio da appaltare in relazione alla durata contrattuale»<sup>47</sup>.

#### **4. AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI DI SERVIZI – ALTRI SERVIZI**

##### **4.1. ASM**

La ASM con nota del 22.12.2015, cit., ha comunicato le principali risultanze dell'indagine interna sull'uso di proroghe/rinnovi nei contratti di servizi nel settore sanitario, allegando le due relazioni dei direttori delle competenti strutture. Inoltre, ha evidenziato che la Direzione generale con i Direttori della Struttura tecnica e Provveditorato ha definito «un programma col quale, in caso di ulteriori difficoltà organizzative della SUA RB, concorderà con la stessa l'avvio [...] delle procedure di gara i cui contratti sono attualmente in proroga, così come già comunicato alla Regione con la nota ultima del 02 c.m.<sup>48</sup>».

Nel prospetto riepilogativo del Provveditorato «Situazione gare forniture e servizi al 22 dicembre 2015» risultano 19 «gare» in proroga<sup>49</sup> inerenti a beni e servizi. Nella seguente tabella sono riportate quelle relative ai servizi.

<b>OGGETTO GARA</b>	<b>DATA INIZIO (TERMINE) ATTIVITÀ'</b>	<b>IMPORTO PREVISTO  (IMPORTO COMPLESSIVO LIQUIDATO)</b>	<b>ATTO RINNOVO</b>	<b>IMPORTO PROROGA</b>
-------------------------	--	--	---------------------	----------------------------

<sup>47</sup> A margine, sul CROB si evidenzia «che la nuova gara già predisposta in URA dal tavolo tecnico [...] ha tenuto conto, nella definizione dei servizi e dell'importo a base d'asta, anche delle nuove esigenze dell'istituto, insorte, in corso di esecuzione del contratto a suo tempo affidato a causa della riduzione del personale dipendente dell'istituto (conduttore di generatore di vapore e elettricista), alla quale si è fatto fronte in questi anni mediante richiesta di integrazione di unità di personale della ditta aggiudicataria, che in ogni caso non ha comportato un incremento dell'importo contrattuale superiore ad un quinto dell'importo del contratto originario».

<sup>48</sup> V. par. «*Ultime vicende*».

<sup>49</sup> Nelle seguenti note si riporta il contenuto della «legenda situazione gare in proroga» dell'UO Economato e Provveditorato della ASM. relativa alla tabella.

Ossigeno terapia domiciliare <sup>50</sup>	15/11/2009 (14/11/2014 14/11/2015)	€ 6.720.000,00 (€ 4.854.829,18)		
Servizio di litotripsia <sup>51</sup>	28/05/2007 (27/05/2012 27/05/2015)	€ 351.000,00 (€ 285.379,93)	Deliberazione n. 1212 del 19/12/2012	€ 200.000,00
Assistenza al sistema informatico aziendale <sup>52</sup>	04/07/2008 (30/06/2013)	€ 1.750.000,00 (€ 2.503.591,40)	Deliberazione n. 750 del 27/06/2013	--
Supporto operativo CUP <sup>53</sup>	01/05/2007 (30/04/2012)	€ 1.632.000,00 (€ 1.289.027,51) € 1.129.600,00 (€ 2.780.319,83) € 131.200,00 (€ 890.345,66)	Deliberazione n. 350 del 20/04/2012	«Nuova gara già aggiudicata con deliberazione n. 1315 del 25.09.2015»

<sup>50</sup> «Stato: proroga tecnica. Motivazioni: Consip ha indetto un Sistema Dinamico di Acquisto al quale la SUA RB aderirà per l'indizione del bando semplificato per il fabbisogno complessivo regionale. Data di indizione prevista: Gennaio 2016».

Sul sito della Consip - tra i bandi in corso - risulta il "Bando di gara sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione per la fornitura del servizio di ossigenoterapia domiciliare - ID SIGEF 1454" pubblicato il 25/09/2015 con termine per ricezione offerte fissato al 25/09/2018. Valore stimato, IVA esclusa, 430.000.000.00 €.

È stata acquisita in atti, dal sito istituzionale dell'ASP, la DDG n. 63 del 5.02.2016, adottata in qualità di SUA RB, di approvazione degli schemi degli atti di gara relativi alla fornitura in esame. La «spesa complessiva indicativa annua è di € 4.972.000,00, Iva esclusa, così ripartita ASP € 3.682.000,00 e ASM € 1.290.000,00». Considerato che la durata è pari a quattro anni la spesa complessiva prevista ammonta a 19.888.000 €.

<sup>51</sup> Motivazione della proroga: «In rinnovo programmato come da atti di gara per anni 3».

<sup>52</sup> «Stato: proroga tecnica. Motivazioni: l'ASM, con deliberazione n. 507 del 26.03.2015 ha riapprovato la documentazione di gara a seguito delle osservazioni dell'OPT e rinviato la nuova documentazione ai fini del rilascio dell'autorizzazione. E' stato acquisito il nulla osta all'indizione del bando di gara. Data prevista di indizione: Entro il 31/12/2015».

<sup>53</sup> «Stato: proroga tecnica. Motivazioni: con deliberazione n. 1315 del 25/09/2015 è stata aggiudicata in via definitiva la nuova gara. Il nuovo affidamento è, pertanto, in corso di contrattualizzazione. Data inizio nuovo affidamento: Gennaio 2016».

Servizio lavanolo e sterilizzazione ferri chirurgici (ex ASL n. 4) <sup>54</sup>	01/07/2008  (30/06/2013 30/06/2016)	€ 5.191.666,50  (€ 8.592.215,96)	Deliberazione n. 1067 del 11/10/2013 (primo anno)	5.016.640,00 (secondo e terzo anno)
Servizio lavanolo e sterilizzazione ferri chirurgici (ex ASL n. 5) <sup>55</sup>	30/10/2009  (30/06/2013 30/06/2016)	€ 1.114.438,60  (€ 2.107.760,86)	Deliberazione n. 901 del 19/06/2015 (secondo e terzo anno)	
Servizio di pulizia ausiliario <sup>56</sup>	22/12/2014  (22/06/2015)	€ 1.664.730,42  (€ 2.076.936,56)	--	--
Servizio di vigilanza ASM SEDE E SERT P.O. MATERA <sup>57</sup>	01/10/2006  (30.09.2011)	€ 958.771,08  (€ 3.069.612,33)	Deliberazione n. 1453 del 14/11/2011	--
Servizio vigilanza distretti e P.O. Tricarico <sup>58</sup>	01/08/2008  (31/07/2013)	€ 1.405.400,00  (€ 860.517,57)	Deliberazione n. 1453 del 14/11/2011	--

<sup>54</sup> Stato: rinnovo programmato. Motivazioni: la procedura di gara per l'affidamento della "fornitura del servizio di noleggio, lavaggio e disinfezione della biancheria piana e confezionata - compresa la biancheria sterile di Sala Operatoria - delle divise del personale, dei materassi e guanciali e del servizio centralizzato di sterilizzazione dei ferri chirurgici per l'allestimento del teatro operatorio nelle strutture dell'azienda USL N. 4" è stata affidata all'ATI composta da Tre Fiammelle soc. coop di prod. e lavoro (mandataria) e Servizi Italia (mandante); contratto Rep. n. 312007 del 27 marzo 2007.

A seguito de «l'avvio delle attività della nuova centrale di sterilizzazione presso il P.O. di Matera a partire dal giorno 01/07/2008», con la deliberazione n. 730 del 30/06/2008 si è affidato all'ATI il noleggio dei ferri chirurgici occorrenti alle sale operatorie del P.O. di Matera; si è disposto l'allineamento del suddetto rapporto negoziale con i rapporti negoziali collegati e complementari (lavanolo e sterilizzazione) già in corso, fissandone la durata complessiva in anni cinque a partire dal 1/07/2008».

Con la deliberazione n. 682 del 17/06/2009, si è provveduto ad estendere il servizio di lavanolo presso i Presidi Ospedalieri di Tinchi e Policoro (contratto Rep. n. 42/2009) e con la deliberazione n. 1067 dell'11/10/2013, è stato disposto il prolungamento del rapporto contrattuale sino al 30/06/2014 in base all'art. 4 del CSA che prevedeva «la possibilità di prolungare la durata del servizio, di anno in anno, per massimo tre».

«Con deliberazione n. 431 del 13/03/2015, è stata formalizzata l'istituzione del gruppo di lavoro per la redazione degli atti» della gara di competenza della SUA RB, relativa al «servizio di sterilizzazione, con eventuale fornitura in noleggio di strumentario chirurgico ed attività connesse». Infatti, «con D.G.R. 398/2014 è stata inserita, tra le gare urgenti da indirsi da parte della SUA RB, anche la gara per il servizio di lavanolo per le Aziende del Servizio Sanitario regionale». «Le sopraindicate gare regionali d'appalto saranno indette nei prossimi mesi, non appena completate le fasi propedeutiche; in ogni caso, l'affidamento dei singoli servizi di lavanolo e di sterilizzazione dei ferri, cesserà ex iure [...] nel momento dell'aggiudicazione dei procedimenti di gara in itinere».

<sup>55</sup> V. nota 57.

<sup>56</sup> «Stato: proroga tecnica [...] ai sensi dell'art. 2 della Lettera di invito "... Nel caso in cui alla scadenza del contratto, l'Azienda Sanitaria capofila dell'unione regionale d'acquisto non abbia individuato, con aggiudicazione definitiva, il nuovo affidatario, la ditta aggiudicataria è tenuta ad assicurare la prosecuzione del servizio alle condizioni stabilite dal contratto e per il tempo strettamente necessario alla definizione del nuovo affidamento»». Motivazioni: «L'ASM, ha bandito ed aggiudicato, con Deliberazione n. 958 del 28/08/2014, una Procedura ristretta accelerata per l'affidamento di mesi sei del "Servizio di Pulizia, Sanificazione ed Ausiliario", nelle more dell'indizione della gara» prima in URA e poi da parte della SUA RB. Inizio erogazione servizio: 22.12.2014.

La gara regionale è stata indetta dalla SUA RB con determinazione dirigenziale n. 20AC2015/D.00013 del 22/12/2015 ma non ancora espletata. Si legge, infatti, dal profilo di committente che con l'avviso del 10.03.2016 il termine di scadenza presentazione domande/offerte è stato posticipato dal 31.03.2016 al 04.05.2016.

<sup>57</sup> «Stato: proroga tecnica. Motivazioni: Con deliberazione n. 386 del 27.03.2013 è stato costituito il tavolo tra i vari componenti individuati dalle aziende appartenenti al SSR Basilicata per la predisposizione degli atti di gara che ha terminato i suoi lavori il 9/01/2014. Con D.G.R. 398/2014 la gara è stata inserita tra le gare urgenti da indirsi da parte della SUA RB. La stessa risulta, pertanto, di prossima indizione. Data di indizione prevista: Entro il 31/01/2016».

<sup>58</sup> V. nota 60.

Servizio vigilanza ex ASL n. 5 <sup>59</sup>	01/06/2007 (31/05/2012)	€ 1.600.000,00 (€ 1.778.639,05)	Deliberazione n. 1453 del 14/11/2011	--
Servizio di ristorazione degenti e mensa dipendenti (ex ASL n. 5 P.O.U. Policoro Stigliano <sup>60</sup> )	17/09/2012 (--)	€ 361.000,00 (€ 5.835.229,77)	Deliberazione n. 1378 del 24/12/2010 e n. 502 del 26/04/2011	--
Servizio di ristorazione degenti e mensa dipendenti (ex ASL n. 4 Matera) <sup>61</sup>	18/12/2005 (31/12/2010)	€ 4.895.655,00 (€ 5.835.229,77)		--
Servizio di ristorazione degenti e mensa dipendenti (ex ASL n. 4 P.O. Tricarico) <sup>62</sup>	01/10/2007 (12/09/2012)	€ 511.000,00 (€ 2.842.132,41)	Deliberazione n. 502/2011	--
Servizi assistenziali terapeutico-riabilitativi per utenti psichiatrici presso le strutture residenziali e semiresidenziali <sup>63</sup>	-- (31/05/2010)	€ 7.987.251,00 (€ 15.009.231,55)	Deliberazione n. 566 del 06/05/2011	--
Servizio di elisoccorso e gestione basi <sup>64</sup>	01/11/2010 (30/10/2015)	€ 21.975.000,00 (€ 9.359.298,99 € 15.208.23,23)	1475 del 30/10/2015	--

<sup>59</sup> V. nota 60.

<sup>60</sup> «Stato: proroga tecnica. Motivazioni: L'ASM, con deliberazione n. 502 del 26.04.2011, ha approvato gli atti di gara. Il provvedimento, a suo tempo trasmesso alla Regione Basilicata per il rilascio dell'autorizzazione non ha avuto seguito in quanto, entrato in vigore il D.P.R. 207/2010 (8/06/2011), si è reso necessario riformulare la documentazione di gara. La Regione Basilicata ha unifica[to] l'approvvigionamento del servizio a livello regionale (D.G.R. n. 2982012), designando l'ASM nella funzione di Azienda capofila. Con l'istituzione della SUA RB l'ASM non è più titolata all'indizione del bando di gara che risulta di prossima pubblicazione da parte della SUA RB (D.G.R. 398/2014)».

<sup>61</sup> V. nota 63.

<sup>62</sup> V. nota 63.

<sup>63</sup> «Stato: proroga tecnica. Motivazioni: 1. Per la soppressa ASL n. 5 di Montalbano Jonico era stata posta in essere una gara mediante licitazione privata per l'affidamento per la durata di anni cinque del "servizio di gestione delle attività assistenziali e socio-riabilitative inerenti le case alloggio per pazienti psichiatrici", dal 1 febbraio 2007 al 31 gennaio 2012. Prezzo € 1.000.000,00 anno, oltre IV A; la ditta aggiudicataria è la cooperativa sociale "La Città Essenziale" - Consorzio Cooperative Sociali con sede in Matera». 2. Per la soppressa ASL n. 4 di Matera è stato fatto un pubblico incanto «per la gestione dei servizi di assistenza psichiatrica territoriale per pazienti del Dipartimento Salute Mentale [...] per la durata di anni tre con decorrenza 14 giugno 2007». «Ai sensi dell'art. 3 del CSA la ditta aggiudicataria è tenuta a dare continuità al servizio nelle more dell'affidamento della gara. E' prevista, altresì, la clausola di rinnovo per un massimo di anni tre. Il prezzo di aggiudicazione annuo è stato pari a € 2.662.417,85 oltre IVA; la ditta affidataria è la Società Cooperativa "Progetto Popolare Coopertiva Sociale Onlus", capogruppo mandataria a temporaneo raggruppamento di imprese - Progetto Popolare/La Mimosa/Caris/Dimensione Uomo/Vita Alternativa)».

3. L'ASL di Matera ha istituito un tavolo tecnico per procedere alla elaborazione della documentazione di gara, mai pubblicata perché la «Regione Basilicata si è dotata giusta DGR n. 2222 del 29/12/2010 del nuovo "Piano regionale della salute e dei servizi alla persona 2011 – 2014" definendo, tra l'altro, il nuovo sistema delle cure psichiatriche. [...]. La Regione, successivamente, ha inteso unificare l'approvvigionamento del servizio (D.G.R. n. 298/2012), designando l'ASM Azienda capofila dell'URA. Con l'istituzione della SUA RB l'ASM non è più titolata all'indizione dell'appalto, la cui documentazione di gara, già predisposta dagli uffici competenti, è stata rimessa, per competenza, alla SUA RB. La SUA RB ha individuato il RdP per l'indizione del bando di gara prevista entro marzo 2016».

<sup>64</sup> «Stato: proroga tecnica. Contratto scaduto il 30/10/2015. Con Deliberazione ASM n. 1475 del 30/10/2015 è stato costituito il gruppo di lavoro per la predisposizione del nuovo capitolato di gara. In data 21/12/2015 la SUA RB ha disposto che la fase propedeutica all'indizione della gara (predisposizione della documentazione di gara) deve essere curata dall'ASL di Potenza, in quanto il DIRES 118 è attestato in capo alla medesima Azienda sanitaria. La pubblicazione del bando di gara da parte della SUA RB è prevista per Febbraio 2016».

## 4.2 AOR “San Carlo” di Potenza

L’Azienda ospedaliera ha fornito dati sulle acquisizioni di beni e servizi relativamente al periodo 2012-2015.

In particolare, nella Relazione dell’U.O.C. Gestione Tecnico Patrimoniale al Direttore amministrativo dell’AOR del 7.12.2015, elaborata in occasione della Audizione, si riscontrano: a) procedure di gara telematica espletate su piattaforma Consip-MePA, aumentate negli anni per «importi mediamente pari a poco più di € 6.000 a procedura»; b) ordini diretti effettuati su piattaforma Consip-MePA «limitati ad importi di piccola entità, mediamente pari a € 800 ad ordine [...] aumentati negli ultimi quattro anni, «con un’incidenza sul totale passata dall’1% del 2012 al 12% del 2015»; c) ordini diretti di modesta entità e d) affidamenti in economia, entrambi decresciuti negli ultimi quattro anni e «relativi all’acquisizione di elementi [...] destinati alla realizzazione di una prestazione più ampia e complessa [...] utilizzati generalmente per prestazioni in amministrazione diretta effettuate con operatori interni, caratterizzati, tra l’altro: 1) da una evidente necessità di visione diretta delle componenti e/o dei materiali da parte degli operatori dell’AOR titolari dell’intervento, al fine di valutare idoneità e compatibilità dei prodotti acquistati; 2) dall’urgenza di reperire quanto necessario [...]; 3) dai modesti quantitativi di volta in volta necessari».

Si sono riscontrati, infine, «affidamenti diretti nel settore dei servizi e/o degli interventi di manutenzione su apparecchiature elettromedicali per l’87% del valore nel 2014 [tot. 2014 = € 786.381,22, ndr], 98% nel 2015 [tot. 2015 = € 903.860,85, ndr]» effettuati mediante «affidamenti ai sensi dell’art. 57 del Codice per la necessità di ricorrere a ditte produttrici delle tecnologie o a ditte da queste ultime autorizzate in esclusiva per la zona o per l’azienda».

## 4.3. C.R.O.B. Rionero in Vulture

Nel C.R.O.B, dalla nota dell’UO Provveditorato del C.R.O.B al D.G. SUA RB del 11.05.2015 (rif. prot. n. 20150008042), risultano diversi contratti in proroga. In particolare, quelli relativi: 1) ai servizi di pulizia ed altri servizi integrati, scaduto a settembre 2012 ed in proroga fino a giugno 2015, importo annuo € 1.000.000,00; 2) al servizio di vigilanza, scaduto a dicembre 2011 e in proroga fino a dicembre 2015, importo annuo € 110.000,00; 3) al servizio di lavanolo, contratto scaduto a maggio 2015, importo annuo € 123.941,00<sup>65</sup>.

Ulteriori informazioni sono state tratte dalla nota del D.G. del 9 dicembre 2015, alla quale sono state allegare distinte relazioni sulle vicende contrattuali dei servizi di: 1. gestione e manutenzione degli impianti elettrici; 2. gestione e manutenzione degli impianti termici e di condizionamento<sup>66</sup>; 3. pulizia e servizi integrati; 4. lavanolo; 5. vigilanza.

– *Relazione del Dirigente dell’U.O.C. Gestione Tecnico Patrimoniale*

La relazione del 9.12.2015 (rif. prot. 20150016899) ha fornito chiarimenti sugli “affidamenti diretti e procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara” del 2015. Il D.G. ha comunicato che «da una prima verifica, risulta che sono state indette procedure per l’importo pari a circa Euro 6.520.892,98»<sup>67</sup> di cui «procedure aperte per un importo complessivo di Euro 3.826.178,55».

---

<sup>65</sup> Sulle proroghe anche il Collegio sindacale aveva mosso dei rilievi (cfr. nota IRCCS C.R.O.B. rif. prot. 20150001446 del 27.01.2015 e 20150006373 del 9.04.2015).

<sup>66</sup> V. par. 2.3.

<sup>67</sup> «In particolare, procedure negoziate senza bando per Euro 2.533.875/59, di cui Euro 2.466.675/59 per affidamento servizi di assistenza e manutenzioni di apparecchiature elettromedicali di alta tecnologia alle stesse case costruttrici, ex art. 57 [...] e Euro 67.200/00 per rimanenti servizi di manutenzione, con singolo affidamento mai superiore a Euro 33.000/00; c) [...] affidati direttamente contratti per complessivi Euro 109.720/00 (mai nessun singolo affidamento risulta superiore ad

Quanto «alla contestazione su numero dei CIG non perfezionati, è stato precisato che da un controllo effettuato dagli Uffici Tecnico e Provveditorato-Economato i CIG “in lavorazione” del CROB sono n. 46 «per un importo complessivo di 3.425.296 euro e verranno perfezionati (100%) entro il 31.1.2016». Inoltre, «da una ricognizione effettuata presso il SIMOG, si è riscontrato che nell'ultimo biennio 2014-2015 non risultano CIG non perfezionati, relativi a procedimenti in capo all'U.O. Gestione Tecnico Patrimoniale. Per gli anni precedenti, sono risultati non perfezionati complessivamente n. 29 CIG per un importo complessivo di Euro 6.990.797,75. Alcuni CIG che risultano ancora “in lavorazione” alla data della nota ANAC sono già stati perfezionati (per un totale di euro 4.399.701,75) e si ritiene che, entro il 31.01.2016, si possa procedere al perfezionamento del 100% dei CIG “in lavorazione”».

– *Relazione dell'U.O. Provveditorato/Economato*

A) «Contratto del servizio di lavanolo» (rif. prot. 20150016901 del 9.12.2015)

«Con deliberazione n. 92 del 15.02.2011 veniva aggiudicata, al prezzo più basso, alla ditta LAVIT di Foggia la gara per l'affidamento del servizio di noleggio, lavaggio di biancheria piana e confezionata, di vestiario e calzature per il personale occorrente all'IRCCS e all'ASP per il costo annuo di € 844.519,10, di cui [...] € 103.108,70,40, iva esclusa, per la quota a carico dell'IRCCS [...] durata di quattro anni a far data 02.05.2011», scad. 02.05.2015.

Dopo aver indicato i riferimenti normativi, più volte richiamati nella parte che precede, è stato evidenziato che «con nota del 27.04.2015, il DG della SUA RB chiedeva la designazione di un referente per consentire l'avvio dei lavori di redazione del capitolato tecnico [...] individuato con nota del 29.04.2015 [...] e con nota del 29.05.2015 comunicava la data di presunta indizione della gara (01.09.2015) e la durata dell'espletamento pari a sei mesi. [...] Considerata la possibilità di ricorrere alla proroga tecnica, giustificata dall'imminente indizione di gara SUA RB [...] con delibera n. 299 del 11.06.2015 è stata affidata alla medesima società il servizio [...] fino al 31.12.2015 [...] per la durata di otto mesi. Non essendo stata attivata, alla data prevista, la procedura di gara centralizzata da parte della SUA RB questo istituto richiedeva nuovamente l'autorizzazione a indire autonomo procedimento di gara, giusta nota n. 13180 del 15.09.2015».

Infine, è stato precisato che «in considerazione del mancato avvio delle procedure da parte della SUA si potrebbe attivare una procedura di gara in autonomia per il tempo strettamente necessario all'indizione e ultimazione della gara SUA RB atteso che l'importo presunto annuale resterebbe fuori dalla soglia di competenza autorizzatoria».

B) «Contratto per i servizi di vigilanza» (rif. prot. n. 20150016903 del 9 dicembre 2015).

«Con deliberazione n. 480 del 30.06.2011 veniva aggiudicata, al prezzo più basso alla ditta Discovery S.r.l. la gara per l'affidamento del servizio di vigilanza e sorveglianza armata, per la durata di un anno, nelle more [...] dell'affidamento [...] per un periodo pluriennale e in forma più strutturata» della durata di quattro anni (cfr. delibera a contrarre n. 815 del 28.12.2011). «Nelle more si affidava nuovamente alla ditta il servizio».

Con la più volte citata DGR 298/2012 «veniva assegnato alla ASM di Matera la gestione in qualità di capofila della gara URA con l'ASP e il C.R.O.B e per effetto sospesa ogni procedimento finalizzato all'autonoma dotazione del servizio».

---

Euro 13.000/00), di cui complessivi Euro 78.742/75 per manutenzioni apparecchiature elettromedicali [...] alle ditte costruttrici o a ditte da esse autorizzate; d) affidati direttamente sul MePA o mediante RDO [...] Euro 51.115/00 (ciascuna procedura mai è stata indetta per affidamenti superiore a 16.000/00 Euro)».

In proposito, il DG SUA RB con la richiamata nota n. 8964 del 28.05.2015 ha comunicato la data presunta di indizione della gara (01.07.2015) e la durata di espletamento pari a sei mesi.

«Considerata la possibilità di ricorrere alla proroga tecnica, giustificata dall'imminente indizione di gara SUA RB [...] con delibera n. 149 del 25.03.2015 è stata affidata alla medesima società il servizio [...] fino al 31.12.2015. [...] Non avendo ricevuto riscontro della indizione della predetta gara questo istituto procedeva a chiedere nuovamente la possibilità di indire autonomo procedimento di gara, giusta nota n. 13180 del 15.09.2015».

Come nel caso del precedente contratto, l'ufficio ha riferito la possibilità di attivare una autonoma procedura di gara nelle more dell'aggiudicazione della gara SUA RB.

C) «Contratto per i servizi di pulizia» (rif. prot. n. 20150016902 del 9 dicembre 2015)

«In merito all'affidamento del servizio di pulizia e altri servizi integrati, aggiudicato con delibera n. 457 del 5.09.2007, per la durata di 5 anni [...] alla ditta Logica servizi per l'importo di € 1.127.306,38 annuo complessivo, Iva esclusa» (scadenza 2012), nella relazione sono stati riportati i vari provvedimenti adottati dal 2012<sup>68</sup>.

In particolare, è stato riferito che, dopo l'autorizzazione dell'OPT all'espletamento della gara del 19.05.2014, è stata indetta la gara «con delibera n. 398 del 29.07.2014 per la durata di cinque anni [...] b.a. complessivi € 78.063.343,00, oltre IVA, con effetto condizionato al riscontro del quesito posto al Dipartimento politiche alla persona “[...] se nella locuzione attivazione nuove gare debbano intendersi ricomprese anche le gare in URA e le gare già autorizzate dall'OPT”»<sup>69</sup>. Il Dipartimento con nota dell'1.08.2014 ha comunicato l'operatività del vincolo “per tutte le nuove procedure di gara [...] anche se autorizzate dall'OPT”. «Con delibera n. 504 del 18.09.2014, pertanto, si revocava la delibera di indizione n. 398/2014».

Considerata poi l'istituzione della SUA RB e la nota della DGR n. 1039/2014, più volte citata, con note del 27.01.2015 e del 09.04.2015 il DG ha chiesto al DG SUA RB di conoscere la data presunta di indizione della gara e con nota n. 8042 del 11.05.2015, data la mancata indicazione della data, ha, altresì, chiesto di attivare autonoma procedura di gara, come previsto al punto 6) del dispositivo della DGR n. 1039/2014. Atteso che con nota del 29.05.2015 il DG SUA RB ha comunicato la data dell'01.07.2015 e come tempi di espletamento nove mesi, «con delibera n. 319 del 26.06.2015 si affidava alla medesima ditta, a far data 01.07.2015 a fino al 31.12.2015 il servizio».

---

<sup>68</sup> Quanto allo specifico periodo 2012-2014 è stato riferito che: 1) con DGR n. 298 del 14.03.2012 veniva assegnato all'Istituto, quale obiettivo, tra gli altri, la gestione in qualità di capofila della gara URA con l'ASP e l'ASM; 2) il 4.05.2012, con nota n. 8329, invitava i DG a designare i propri referenti tecnici, per la predisposizione degli atti di gara; 3) con l.r. del 08.08.2012 veniva costituito il Dipartimento interaziendale “Centrale di Committenza” deputato alla gestione della rete regionale degli acquisti del SSR; 4) in riscontro alle richieste formulate nel corso dei mesi successivi dalle aziende regionali in ordine alla operatività della centrale, in data 10.10.2012 il DG del Dipartimento disponeva che, nelle more di istituzione della stazione appaltante regionale» ex art. 21, co. 7, l.r. 16/2012, le aziende dovevano procedere allo svolgimento delle gare in URA, giusta DGR 298/2012; 5) conseguentemente in data 05.11.2012 si costituiva il tavolo tecnico che completava i lavori in data 10.07.2013; 6) la DGR n. 337/2013 confermava l'obbligo di aderire alle gare URA; 7) in data 23.08.2013 si inviava ai DG di ASP e ASM copia del parere *pro veritate* in ordine alla facoltà di aderire alla Convenzione Consip per l'affidamento dei servizi di Facility Management fatto pervenire dalla Romeo gestioni S.p.A. aggiudicataria del lotto relativo alla Basilicata; 8) perveniva una nota prot. n. 18399 del 25.09.2013 del D.A. dell'ASP con la quale invitava il C.R.O.B a portare a conclusione la gara in quanto il sistema URA rispondeva alla medesima logica di centralizzazione degli acquisti di cui al d.l. 95/2012; 9) in data 10.10.2013 veniva riconvocato il tavolo tecnico per modificare gli atti di gara al fine di qualificare la gara come “appalto verde” in conformità ai criteri ambientali definiti con decreto del Ministero Ambiente 24.05.2012; 10) il 24.01.2015, la componente tecnica terminava i lavori.

<sup>69</sup> Cfr. nota del Dip.to regionale n. 19478 del 22.07.2014, par. 2.1.2.

È stata poi chiesta «nuovamente la possibilità di indire un autonomo procedimento di gara, giusta nota n. 13180 del 15.09.2015 [...] per il tempo strettamente necessario all'indizione e ultimazione della gara da parte della SUA RB ove mai questa non venisse pubblicata entro la fine dell'anno».

D) Contratto per i servizi di ristorazione» (rif. prot. n. 20150013180 del 15.09.2015)

Nell'allegato 3 della nota della Direzione Generale al D.G. SUA RB del 15.09.2015 si riscontra, infine, che «in data 1 settembre 2015, è scaduta anche la gara per il servizio di ristorazione, individuata tra le gare di competenza della SUA».

## **5. ESITI DELL'ANALISI DEI DATI ESTRATTI DALLA BND<sup>70</sup>**

### **5.1. Affidamenti dei servizi di gestione e manutenzione degli impianti elettrici, termici e di condizionamento**

Con riferimento alla ASM<sup>71</sup> i riscontri istruttori hanno mostrato affidamenti mediante procedure in economia oltre i 4 milioni di euro, anche a favore delle predette società: De Vivo S.p.A., Guerrato S.p.A., Vis Elettrica S.r.l., Globo Impianti S.r.l.

Per ciò che concerne, invece, le altre aziende del SSR della Basilicata è stato riscontrato che:

- 1) il C.R.O.B. il 22.09.2011 ha creato un CIG (32990741FD) non perfezionato relativo a una “procedura negoziata derivate da avvisi con cui si indice una gara” con oggetto “manutenzione degli impianti elettrici termici di condizionamento di termoventilazione e di refrigerazione nonché degli impianti gas medicali antincendio idrico portatile idrico sanitario di depurazione acqua osmotizzata per il centro dialisi di trattamento dei rifiuti isotopi di medicina nucleare” di importo pari a € 1.746.991,37 e CPV 50710000-5);
- 2) l'ASP di Potenza<sup>72</sup> ha effettuato affidamenti diretti per oltre 3 milioni di euro;
- 3) l'AOR “San Carlo”<sup>73</sup> ha bandito procedure aperte nel 2008 e nel 2011, invece, nel 2014 ha aderito alla convenzione Consip (v. sopra)<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> Sulla portata effettiva dei dati contenuti nelle tabelle è utile precisare che essi corrispondono ai dati comunicati dalle stazioni appaltanti ai sistemi informatici dell'Autorità.

<sup>71</sup> Risultano, inoltre, 3 CIG non perfezionati inerenti a due procedure aperte e 1 procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara ex art. 221, d.lgs. 163/2006, di cui 1 CIG acquisito dal P.O. Matera che non trova corrispondenza con i dati della tabella ricognitiva (lotto creato il 27.09.2011, € 562.565,41), 1 CIG acquisito dai PP.OO. di Policoro Tinchì e Stigliano non indicato in tabella (lotto creato il 24.10.2011, € 168.720,00) ed 1 CIG acquisito dal P.O. di Policoro indicato nella tabella ricognitiva (lotto creato il 15.07.2011, € 279.598,00). Inoltre, è stato rilevato che per i servizi affidati con le citate delibere 484/2008 e 1046/2012 non risulta che la S.A. abbia preso CIG ma risultano 2 Certificati di Esecuzioni Lavori (CEL), che pare potersi ricondurre ai servizi medesimi.

<sup>72</sup> La ASP, nel 2011, nel medesimo giorno mediante lo stesso RUP (Franca Cicale), ha preso due CIG derivati (3656717254, 366008098E) fornendo al sistema dati analoghi riguardo all'oggetto (“servizio di gestione e conduzione degli impianti tecnologici”), all'importo (€ 17.833.657,80) e al tipo di procedura di scelta del contraente (adesione convenzione Consip).

<sup>73</sup> Con riferimento all'AOR “San Carlo” sembrano evidenziarsi frazionamenti del valore dell'appalto, al fine di applicare la disposizione che prevede l'affidamento diretto, art. 125, co. 8, ultimo capoverso, d.lgs. 163/2006. Ad esempio, l'8 e il 20 luglio 2011 sono stati acquisiti due smart cig per lavori straordinari di manutenzione impianti elettrici di € 22.085,76 e € 31.138,89 che se affidati congiuntamente (€ 53.224,65 €) avrebbero superato la cifra di 40.000,00 €, oppure il 17.02.2012 è stato creato un CIG sempre relativo a lavori di manutenzione straordinaria su impianti elettrici di importo lotto pari a € 39.993,66 appena sotto i 40.000,00 €.

<sup>74</sup> Quanto, invece, agli affidamenti degli altri servizi mediante procedure diverse da quelle ordinarie, ex art. 54, d.lgs. 163/2006, si riporta, a titolo meramente esemplificativo, il caso dell'ASP: risultano proroghe contrattuali per oltre 3 milioni di euro (CIG 237598767E, aprile 2011, per il servizio di manutenzione delle apparecchiature elettromedicali per €

## 5.2. Affidamenti di servizi nel SSR della Basilicata<sup>75</sup>

Dai dati estratti risulta che quasi il 50% dei servizi sono stati affidati al mercato con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, per un valore complessivo di quasi 120 milioni di euro.

Anche l'entità economica dei cottimi fiduciari e degli affidamenti diretti (presumibilmente connessi a proroghe contrattuali) non appare trascurabile, considerato che supera i 45 milioni di euro. Nello specifico, è emerso quanto riportato nelle seguenti tabelle.

<b>AFFIDAMENTI IN ECONOMIA DI SERVIZI<sup>76</sup></b>	<b>N. CIG</b>	<b>Somma di IMPORTO_LOTTO</b>
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI MATERA	256	€ 15.984.636,54
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI POTENZA	212	€ 23.565.183,67
AZIENDA OSPEDALIERA REGIONALE SAN CARLO	87	€ 4.351.144,75
I.R.C.C.S. - C.R.O.B	19	€ 2.029.552,39
<b>Totale complessivo</b>	<b>574</b>	<b>€ 45.930.517,35</b>

<b>PROCEDURE NEGOZiate SENZA PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO DI GARA</b>	<b>N. CIG</b>	<b>Somma di IMPORTO_LOTTO</b>
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI MATERA	98	€ 79.918.024,27
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI POTENZA	53	€ 9.000.461,95
AZIENDA OSPEDALIERA REGIONALE SAN CARLO	74	€ 24.708.876,30
I.R.C.C.S. - C.R.O.B.	26	€ 4.394.941,38
<b>Totale complessivo</b>	<b>251</b>	<b>€ 118.022.303,90</b>

<b>PROCEDURE NEGOZiate PREVIA PUBBLICAZIONE DEL BANDO DI GARA</b>	<b>N. CIG</b>	<b>Somma di IMPORTO_LOTTO</b>
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI MATERA	2	€ 22.080.000,00
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI POTENZA	2	€ 861.332,72
I.R.C.C.S. - C.R.O.B.	1	€ 6.000,00
<b>Totale complessivo</b>	<b>5</b>	<b>€ 22.947.332,72</b>

1.995.000,00 €; CIG 3948979090, ottobre 2011, relativo al servizio di pulizia disinfezione e sanificazione € 848.250,00; 3) CIG 24162028F5, maggio 2011, riguardante il servizio gestione RSA, € 545.000,00).

<sup>75</sup> I dati estratti mostrano CIG non perfezionati per € 97.857.589,99 (di cui uno inerente a una procedura aperta del 2014 per l'affidamento di un contratto quinquennale del servizio di pulizia pari a € 78.128.843,00).

<sup>76</sup> L'importo complessivo degli affidamenti in economia, includendo i CIG rilasciati dal sistema in modalità semplificata (SmartCig), aumenta di circa 15 milioni di euro.

Nella tabella sottostante tali affidamenti sono stati suddivisi per classi di importo.

<b>AFFIDAMENTI IN ECONOMIA - CLASSI DI IMPORTO</b>	<b>IMPORTO TOTALE</b>
Oltre un milione	> 6 milioni e 500 mila euro
Oltre 500 mila fino un milione	≅ 6 milioni di euro
Oltre 207 mila fino 500 mila	≅ 8 milioni e 500 mila euro
<b>Totale affidamenti in economia oltre la soglia comunitaria</b>	<b>&gt; 20 milioni di euro</b>
Importo ammesso per il cottimo fiduciario (da 40 mila a 207 mila)	≅ 14 milioni di euro
Importo ammesso per l'affidamento diretto (fino a 40.000,00)	> 18 milioni di euro
di cui	
da 39.100,00 a 39.999,00 euro	≅ 800 mila euro
da 38 mila a 39 mila euro	> 750 mila euro

<b>PROCEDURE APERTE E RISTRETTE</b>	<b>N. CIG</b>	<b>Somma di IMPORTO_LOTTO</b>
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI MATERA	32	€ 83.637.329,91
AZIENDA SANITARIA LOCALE DI POTENZA	50	€ 69.624.901,01
AZIENDA OSPEDALIERA REGIONALE SAN CARLO	32	€ 85.656.946,13
I.R.C.C.S. - C.R.O.B	22	€ 21.048.705,49
<b>Totale complessivo</b>	<b>136</b>	<b>€ 259.967.882,54</b>

## VALUTAZIONI

### PROFILI DI CRITICITÀ GENERALI

L'ampio quadro ricostruttivo è rappresentativo di diffuse criticità nel sistema degli appalti del Servizio Sanitario Regionale della Basilicata - sotto il profilo normativo, programmatico, organizzativo e operativo - e mostra che una parte rilevante degli acquisti di servizi strumentali, nell'arco temporale considerato (2008-2015), è stata gestita al di fuori delle prescrizioni del Codice dei contratti pubblici.

Con specifico riferimento ai contratti di gestione e manutenzione degli impianti termici, elettrici e di condizionamento si sono rilevate reiterate proroghe, pur nell'insussistenza dei presupposti di legge.

Il sistematico ricorso alle proroghe contrattuali ha protetto, di fatto, i prestatori di servizi, offrendo loro il conseguimento del duplice vantaggio di godere lucrose rendite e non dover distrarre parte del proprio fatturato per finanziare investimenti in innovazioni organizzative e di "prodotto", che, come noto, rappresentano il tipico strumento con cui gli operatori economici si rendono - legittimamente - competitivi in un mercato contendibile.

Con ciò il Sistema sanitario regionale della Basilicata si è, però, precluso la possibilità di conseguire i benefici effetti delle dinamiche concorrenziali, ossia di acquistare sul mercato servizi più economici e qualitativamente migliori.

Si evince palesemente dalla narrazione dei fatti che, dal 2008, ossia dall'entrata in vigore del nuovo assetto organizzativo e territoriale del SSR (comunque man mano che i contratti pubblici di servizi venivano a scadenza), né le gare delle singole Aziende sanitarie, né le gare in U.R.A., né le gare della S.U.A. R.B. siano mai state bandite. Pertanto, tutte le prestazioni contrattuali sono - tuttora - svolte dai medesimi soggetti in regime di *prorogatio* (dagli operatori economici segnalati all'Autorità: De Vivo S.p.A., Globo Impianti S.r.l., VIS Elettrica S.r.l., Balsano Domenico e dalle altre imprese richiamate nella parte in fatto).

Più in generale, l'Autorità ha riscontrato che la prassi prima illustrata ha una pervasiva diffusione e interessa generalmente tutto il comparto sanitario lucano (e non solo, vedi al riguardo il Comunicato del Presidente del 4.11.2015) e dunque non è limitata al settore della gestione e manutenzione degli impianti termici, elettrici e di condizionamento ma è estesa all'intero mercato dei servizi. A comprova è sufficiente richiamare quanto sopra esposto in ordine, ad esempio, ai servizi di ristorazione, lavanolo, pulizia, vigilanza.

Ne consegue che, nella ASM e più in generale nel SSR della Basilicata, per un esteso arco temporale, è stato procrastinato il ripristino delle ordinarie procedure di aggiudicazione dei contratti, sebbene la normativa nazionale e comunitaria pone il principio di libera concorrenza tra i principi cardine della materia, ex art. 2, co. 1, d.lgs. 163/2006, e il principio di trasparenza rappresenti, contemporaneamente, uno strumento di tutela del libero mercato, ex art. 2, co. 1, cit., e un antidoto ai fenomeni corruttivi nella pubblica amministrazione, come previsto dalla cd. legge Severino, l.

190/2012<sup>77</sup>, e dal decreto attuativo sulla trasparenza, d.lgs. 33/2013<sup>78</sup>. Principio di trasparenza, peraltro, recentemente elevato a vera e propria politica pubblica di contrasto alle condotte illecite e ai fenomeni corruttivi nelle pubbliche amministrazioni e allo spreco di risorse pubbliche nella PA<sup>79</sup>.

Tali anomalie si sono consolidate nonostante i numerosi “Tavoli tecnici” per provvedere agli adempimenti propedeutici all’indizione delle gare, di competenza (prima) delle singole Aziende sanitarie e (poi) dell’Azienda capofila per gli acquisti in unione regionale. L’attività dei suddetti Tavoli, di durata a volte biennale, si è conclusa con la predisposizione degli elaborati tecnici e amministrativi da porre a base di gara, e tuttavia non è mai esitata in concrete procedure a evidenza pubblica.

Inoltre e paradossalmente la prassi amministrativa è invalsa nonostante, sin dal 2008, in realtà sin dal 2002 (§ 2.1.), si sono moltiplicati gli interventi legislativi del Consiglio Regionale e i provvedimenti amministrativi della Giunta Regionale, che dichiaravano di perseguire obiettivi di trasparenza, efficientamento e razionalizzazione della spesa sanitaria destinata al *public procurement* (§ 2), sulla cui attuazione, nondimeno, il legislatore ha previsto espressamente un continuo monitoraggio da parte dell’Amministrazione regionale (§ 2.2.).

Ma gli obiettivi del legislatore sono rimasti imbrigliati sul piano teorico senza mai trovare spazio sul piano sostanziale.

Infatti, dai rapporti sull’attività svolta si evince che l’OPT, a partire dal 2002, ha attivato una generica attività di osservazione e di avvio di una rete di collaborazione e apprendimento con una forte autonomia delle Aziende, sfociata, nel corso del 2007, nella scelta di procedere all’attivazione di una centrale di committenza, ex l.r. n. 1/2007, presso AOR “San Carlo”, bloccata, però, dalle resistenze delle singole Aziende Sanitarie nel cedere autonomia decisionale nel processo di acquisizione di servizi: «pur avendo tale Azienda provveduto tempestivamente alla predisposizione di un progetto, a causa delle criticità manifestate dalle altre Aziende Sanitarie nella messa in comune di risorse umane e organizzative stabili, non è intervenuto atto d’intesa e convenzione tra le Aziende Sanitarie stesse per l’avvio operativo della centrale di committenza» (§ 2.2.).

Il legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia nel 2008 (l.r. n. 12/2008), riproponendo le tre azioni già individuate in precedenza: 1) acquisti aggregati mediante un modello a rete o Unioni Regionali d’Acquisto interaziendali (cd. gare in U.R.A.) con una Azienda capofila; 2) monitoraggio e analisi degli acquisti, mediante l’OPT; 3) sorveglianza preventiva degli acquisiti con la previsione della autorizzazione, di cui all’art. 22, l.r. 27/2009, cit..

L’organo di governo regionale, nello stesso anno, ha, anche, individuato 29 beni e servizi di cui le Aziende sanitarie dovevano obbligatoriamente approvvigionarsi mediante le gare in URA, peraltro, ancorando tale obbligo agli obiettivi di salute e di carattere economico-finanziario per la gestione delle Aziende Sanitarie regionali e impegnando i Direttori generali a collaborare alle attività di monitoraggio, a promuovere ed eseguire procedure in URA e a partecipare alle sperimentazioni della delega di funzioni di centrale di committenza (§§ 2.2.1.).

---

<sup>77</sup> Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione).

<sup>78</sup> D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

<sup>79</sup> Cfr. Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e Schema di decreto legislativo recante “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” e recente dichiarazione del Ministro Madia sul “Corriere della Sera” dell’1 aprile 2016.

Nel 2012 è stato, poi, istituito il Dipartimento interaziendale del SSR “Centrale di Committenza”, ossia la struttura operativa unitaria interaziendale del SSR finalizzata alla gestione della rete regionale degli acquisti del SSR con sede nuovamente presso l’AOR “San Carlo”.

Si deve tuttavia attendere il 2014 per l’effettiva istituzione della Centrale di committenza per il SSR per l’acquisizione di servizi, ossia della SUA RB per lavori servizi e forniture di importo superiore a quelli previsti dalla normativa vigente per gli acquisti in economia (§ 2.2.2.).

Sono otto gli anni intercorsi tra la scelta politica di attivare una centrale di committenza regionale (2007) e la concreta istituzione della stessa (2014).

Se poi si tiene conto degli anni tra l’istituzione (2014) e la conclusione del periodo transitorio per la piena operatività della Centrale di committenza medesima, si devono aggiungere altri due anni.

Un totale di 10 anni per (cercare di) portare a termine un processo di riorganizzazione che avrebbe dovuto concludersi nel 2014, atteso che il legislatore ha previsto di adottare i provvedimenti organizzativi per il funzionamento della SUA RB, e lo schema di convenzione tra Regione e soggetti entro novembre 2014 e di non protrarre la fase transitoria «oltre il 30.06.2015».

Un ruolo significativo hanno assunto la sottovalutazione dei risvolti organizzativi e funzionali del processo di razionalizzazione e le resistenze e incompetenze.

In particolare, si osserva che il termine inizialmente fissato al 30.6.2015 per l’adozione dei provvedimenti organizzativi necessari al funzionamento della SUA RB è stato protratto al 31 marzo 2016, poiché «gli adempimenti necessari alla compiuta articolazione organizzativa, logistica e funzionale della struttura dipartimentale regionale SUA RB sono [erano] in via di definizione».

Infatti, il sistema organizzativo è stato definito a maggio 2015 e si è provveduto all’articolazione funzionale, all’adozione del provvedimento di regolazione dei rapporti tra SUA RB e Aziende Sanitarie e alla convocazione di un incontro con i Direttori amministrativi delle stesse Aziende, al fine di definire il Piano e, sulla base dei fabbisogni e delle scadenze contrattuali, l’elenco delle gare da espletarsi nell’anno 2016, a settembre 2015. Di fatto, al novembre 2015, si parla ancora di aspetti da superare per «l’efficace avvio delle attività della SUA RB» (§ 2.2.3.).

Ancora, dal sito della stessa SUA RB, risulta che a dicembre 2015 l’Albo dei componenti delle commissioni giudicatrici delle gare di competenza della SUA RB da aggiudicarsi con il criterio dell’offerta economicamente vantaggiosa era ancora in fase di istituzione (DGR 1667 del 22.12.2015).

È del 29.03.2016 la Delibera dirigenziale n. 19 avente a oggetto l’esame delle richieste pervenute e la formazione dell’Albo.

Alla luce di quanto precede, non appare opportuna la scelta della Amministrazione regionale di bloccare l’indizione delle gare in URA, tra cui quelle per affidare i servizi di gestione e manutenzione degli impianti termici, elettrici e di condizionamento ((§ “Intervento del Dipartimento Politiche alla Persona e OPT”), in prossimità della istituzione della SUA RB (Centrale di committenza per il SSR). L’Amministrazione regionale avrebbe dovuto avere piena consapevolezza del coacervo di problemi, organizzativi, logistici, di personale, di definizione dei rapporti con le Aziende sanitarie, e delle connesse tempistiche, da risolvere prima che la SUA RB potesse svolgere effettivamente le proprie funzioni.

Quanto allo stato dell’arte delle gare SUA RB relative all’acquisto dei servizi oggetto di vigilanza, la stazione appaltante ha bandito due gare, per le quali, peraltro, non è ancora neanche iniziato l’iter di aggiudicazione.

Si tratta della “procedura per l’affidamento del servizio di pulizia e altri servizi integrati” per la durata di cinque anni e b.a. 110.000.000,00 €, in GUUE il 26.12.2015 e nell’Albo Pretorio il 10.03.2016. A seguito della Determina dirigenziale n. 15 del 8.03.2016, recante rettifica parziale e integrazione della

gara, lo stesso bando, il 10.03.2016, è stato ritrasmesso per la nuova pubblicazione in GUCE. Pertanto, il nuovo termine di scadenza presentazione domande/offerte è stato posticipato dal 31.03.2016 al 04.05.2016 (cfr. l'avviso del 10.03.2016 pubblicato sul sito del Dipartimento SUA RB).

E della procedura per l'affidamento «dei servizi di governo, di conduzione e manutenzione a canone e di manutenzione extra canone degli impianti tecnologici ed elevatori a servizio di varie strutture sanitarie della Regione Basilicata, per la durata di anni cinque, suddiviso in n. 7 sette lotti». Importo totale €: 62.860.000. Data pubblicazione: 07/04/2016. Termine di scadenza presentazione domande/offerte 10/08/2016» (Determina n. 20AB.2016/D00018 del 24.03.2016).

In ordine agli affidamenti dei servizi di di “vigilanza” è stato riferito di «documenti in corso di completamento (entro dicembre 2015)» e per i servizi di “lavanolo” e di “ristorazione” di «documenti in corso».

La confusa situazione normativa e organizzativa è stata riferita dalle Aziende sanitarie come fatto impeditivo dell'indizione di procedure di gara e, dunque, motivazione delle proroghe contrattuali. Sul punto, ad esempio, sostiene la ASM: «ragioni/motivazioni che, indipendentemente, dalla volontà di questa azienda, hanno determinato lo slittamento, tout-court, del termine di esecuzione dell'affidamento dei servizi di manutenzione de quo, imponendo il modus operandi di questa azienda che ha dovuto affrontare in primis le problematiche legate all'accorpamento delle sue preesistenti aziende sanitarie e poi ha dovuto seguire le disposizioni regionali relative prima alle procedure URA ed ora a quelle SUA».

*In primis*, si evidenzia che le Aziende sanitarie sono state coinvolte nel processo di riforma del sistema. Avrebbero potuto/dovuto in tale sede rilevare eventuali snodi critici del processo di razionalizzazione in atto. Con DGR n. 359/2008 è stato, infatti, istituito un Gruppo di Lavoro temporaneo misto tra Dipartimento regionale e Aziende Sanitarie con finalità di studio ed approfondimento delle problematiche tecniche e di facilitazione delle conseguenti azioni di cambiamento del sistema.

In ogni caso, si deve evidenziare che nelle more della compiuta operatività della SUA RB le Aziende Sanitarie non si sono, generalmente, attivate con tempestività per esercitare la facoltà di cui al punto 6 della DGR 1039 del 3.09.2014, in base al quale gli enti, nei casi previsti (tra i quali la necessità di rispettare specifici limiti temporali) potevano «produrre motivata istanza alla SUA RB per l'autorizzazione all'acquisto in autonomia, in deroga alla temporalizzazione prevista per l'assunzione dei nuovi affidamenti da parte della SUA RB in relazione agli importi stimati («dalla data di pubblicazione del provvedimento per gli appalti di servizi e forniture il cui importo stimato è  $\geq 50.000.000$ ; dal 3.11.2014  $\geq 10.000.000$ ; dal 1.04.2015  $\geq 5.000.000$ »), accolta previo parere motivato del Dipartimento Politiche alla Persona».

Tale impianto regolatorio è stato confermato dalla successiva DGR 1119 del 31.08.2015, che ha stabilito in ordine alla fase transitoria, tra l'altro, la competenza della SUA RB sulle procedure di acquisizione di servizi  $\geq 5.000.000,00$  € e previsto per le procedure in corso o di importo inferiore l'obbligo per le Aziende sanitarie locali di produrre una informativa.

Diversamente, le Aziende Sanitarie per garantirsi l'erogazione dei servizi, anziché provvedere alla indizione di ordinarie procedure di gara, previamente autorizzate, hanno fatto ricorso alle proroghe contrattuali.

Risulta, nelle memorie agli atti: «il Dipartimento è stato destinatario di una serie di comunicazioni da parte delle Aziende sanitarie [...] con le quali si chiedeva alla SUA di espletare la gara

con urgenza», poiché, «il contratto [...] era scaduto. [...] La stazione appaltante aveva proseguito il contratto già in essere [...] attraverso il ricorso alla proroga tecnica».

Ancora, le sollecitazioni rivolte dalle Aziende sanitarie alla SUA RB per l'avvio delle gare di sua competenza appaiono formali, giacché consapevoli dell'insussistenza dei presupposti previsti nella determina della Giunta regionale per l'effettiva operatività della Stazione appaltante medesima.

Sul punto, il DG SUA RB ha riferito che «tali comunicazioni, contenenti espressioni sollecitatorie, venivano rivolte alla SUA RB a ridosso della sua costituzione amministrativa» quando ancora non era stata «regolamentata la tenuta dei rapporti tra enti sanitari e la stessa SUA RB [...], in una parola la delineata situazione di incertezza non consentiva l'avvio e la prosecuzione delle attività di gara da parte della SUA RB». Mancava, ancora, la «stipula della convenzione per le gare aggregate tenendo conto del “Piano attività gare aggregate 2016”».

Le considerazioni fin qui rappresentate evidenziano un nesso tra il processo di riorganizzazione del sistema regionale di approvvigionamento di beni e servizi, volto ad assicurare teoricamente l'economicità della gestione dei servizi, e il sistematico ricorso alle proroghe contrattuali.

Pur ammettendo che il contesto giuridico, amministrativo e organizzativo possa aver causato qualche iniziale ritardo, determinando le proroghe e i rinnovi dei contratti in corso, non pare possa giustificarsi la reiterazione delle stesse ben al di là dell'iniziale termine contrattuale.

Peraltro, non si può escludere che la sistematicità delle proroghe dei contratti aggiudicati anni prima, abbia contribuito a rallentare la compiuta realizzazione del rinnovamento avviato nel 2008.

Non pare infine che sia stata efficace la funzione di coordinamento della Regione Basilicata che, invece, ai sensi dell'art. 1, co. 3, l. 12/2008, avrebbe dovuto assicurare «il governo unitario del Servizio Sanitario Regionale attivando all'uopo gli strumenti tecnici ed amministrativi idonei a consentire il più adeguato esercizio delle funzioni di indirizzo, di programmazione, di assistenza e di monitoraggio delle attività, degli interventi e degli investimenti nel campo delle politiche della salute [...]».

Allo stesso modo la sua funzione di controllo non ha impedito la mancanza di gare comunitarie per affidare appalti sopra soglia. Secondo espressa previsione legislativa la Regione, tramite il competente Dipartimento regionale, avrebbe dovuto esercitare il potere di controllo sulle commesse pubbliche gestite dalle Aziende Sanitarie Regionali per l'approvvigionamento di servizi esternalizzati di importo a base d'asta (già) superiore a € 100.000,00, Iva esclusa (cfr. l.r. 27/2009<sup>80</sup>).

## **SPECIFICI ASPETTI DI CRITICITÀ**

### **ASM**

1) In primo luogo, si evidenzia l'esercizio nel dicembre 2008 dell'opzione di rinnovo del contratto di manutenzione degli impianti termici per due anni, nonostante la l.r. del 1° luglio 2008, n. 12 avesse previsto il riassetto del SSR con l'istituzione della ASM e fosse già stato approvato il piano per la progressiva unificazione delle procedure di gara concernenti i contratti di forniture e servizi della stessa ASM. In secondo luogo, si segnala il ritardo con cui l'ASM ha istituito il tavolo tecnico interno, al fine «di definire le condizioni tecniche ed amministrative necessarie alla predisposizione dei documenti di gara occorrenti per l'affidamento dei servizi di manutenzione di competenza della nuova azienda ASM», avvenuto solo un mese prima della scadenza del contratto rinnovato (28.03.2011).

Anche se si ammettesse, in ipotesi, la ragionevolezza dell'esercizio dell'opzione del rinnovo biennale, rimarrebbe il rilievo che se il tavolo fosse stato attivato sin dal 2009 la S.A. avrebbe potuto

---

<sup>80</sup> Legge regionale 7 agosto 2009, n. 27, art. 22 - “Norme per l'attuazione della legge regionale 1 luglio 2008, n. 12, co. 4” che aveva introdotto nell'ordinamento regionale il nuovo assetto organizzativo e territoriale del SSR.

bandire tempestivamente la nuova gara e stipulare il nuovo contratto di appalto in tempi utili per garantire l'erogazione delle prestazioni ivi dedotte subito dopo la scadenza di quello più risalente. Al contrario, attendere fino a febbraio 2011 rendeva evidentemente prevedibile la necessità di prorogare i contratti in essere. Nel caso di specie non pare, dunque, che l'urgenza di provvedere sia stata «determinata da eventi oggettivamente imprevedibili» (art. 125, co. 10, lett. d), d.lgs. 163/2006). Pertanto, non ricorrano i presupposti di legge per l'acquisizione in economia dei servizi come, invece, sostenuto dalla ASM (...). Né tanto meno il ricorso alla procedura in esame è stato fatto «nella misura strettamente necessaria nelle more dello svolgimento delle ordinarie procedure di scelta del contraente» (art. 125, co. 10, lett. c), d.lgs. 163/2006), considerato che la gara non solo non era in corso di svolgimento ma non era stata ancora bandita.

Su tale aspetto, il Consiglio di Stato ha inequivocabilmente stabilito che «l'urgenza di provvedere e l'imprevedibilità non devono essere addebitabili in alcun modo all'amministrazione per carenza di adeguata organizzazione o programmazione ovvero per sua inerzia o responsabilità (Cons. Stato, sez. V, 10 novembre 2010, n. 8006)» (sentenza n. 1908 del 14.04.2015).

Parimenti, non pare congrua la motivazione delle proroghe richiamando il dispositivo della D.G.R. n. 298/2012, atteso che l'indizione della gara in U.R.A. era prevista nel 2013. Nella migliore delle ipotesi, se tali obiettivi fossero stati rispettati - il che non è stato - la gara sarebbe stata bandita entro il 2013 e conclusa l'anno dopo. In realtà, poi, sono occorsi ben due anni e 15 riunioni del Tavolo «per verificare i procedimenti di gara e la definizione del crono programma dei lavori necessari per produrre la documentazione di gara in U.R.A.» (...).

In attesa dell'indizione della suddetta gara in U.R.A. sarebbe stato più ragionevole, ad esempio, usare la documentazione già predisposta a fine 2011 dal tavolo tecnico interno dell'ASM per bandire una gara e affidare in tal modo, *medio tempore*, i servizi, evitando il ricorso a nuove proroghe contrattuali che come noto equivalgono ad affidamenti diretti, oppure, alternativamente, inserire una clausola di risoluzione del contratto.

2) Quanto alla «problematica, nel frattempo presentatasi, di valutare la possibilità di aderire, per l'affidamento dei servizi, alla convenzione Consip», questione che secondo la ASM avrebbe rallentato i lavori del Tavolo e, dunque, procrastinato l'indizione della gara, non pare rispondere al criterio di logicità la scelta del Tavolo: *a)* di riservarsi «non appena la suddetta convenzione fosse risultata attiva sullo specifico portale Web, di verificare la rispondenza dei servizi proposti alle esigenze delle singole aziende» (avvenuta in data 5.03.2013), atteso che il Dipartimento regionale, fin dall'ottobre 2012, aveva stabilito che, nelle more dell'istituzione della SUA RB, le Aziende sanitarie avrebbero dovuto procedere allo svolgimento delle gare in U.R.A.<sup>81</sup> come previsto dalla direttiva «vincolante» DGR 298/2012, più volte richiamata; *b)* di attendere il 16.04.2013 per ritenere il servizio oggetto della convenzione Consip non acquisibile «in quanto si appalesava - per mancanza di qualità essenziali - inidoneo alle necessità delle aziende aderenti all'U.R.A.» benché sul sito Consip fosse disponibile tutta la documentazione di gara, dunque, anche il capitolato prestazionale, dal quale evincere con immediatezza la corrispondenza delle prestazioni in esso descritte rispetto a quelle di cui necessitava la ASM.

---

<sup>81</sup> Scelta confermata nella successiva DGR 337 del 27.03.2013, che come detto, nell'accogliere la richiesta della suddivisione in lotti soggettivi ribadiva «il prerequisite della partecipazione alle URA fino alla piena attuazione della normativa di cui all'art 21 della legge regionale 16/2012 rubricato "Istituzione del Dipartimento Interaziendale SSR - Centrale di Committenza"».

### **PP.OO. di Policoro, Tinchi e Stigliano – affidamenti alla Globo Impianti S.r.l.**

Dai fatti riferiti emergono due principali criticità, anche connesse al contratto di lavori *medio tempore* affidato alla stessa società, tra cui i lavori per la realizzazione *ex novo* degli impianti termici e di condizionamento.

In primo luogo, si osserva che dal novembre 2006, ossia, da quando i lavori della 1° fase furono presi in consegna dall'Amministrazione, gli impianti sono stati mantenuti dalla Globo Impianti S.r.l., per quanto riferito dalla ASM, «a titolo gratuito».

La “prestazione gratuita” – che confligge con la natura commutativa dell'appalto - potrebbe trovare spiegazione nella prospettazione di un futuro affidamento, che, difatti, si concretizza nel marzo 2008, quanto il P.O. di Policoro affida alla Globo Impianti S.p.A., mediante “indagine di mercato”, il «servizio di manutenzione ordinaria, programmata e straordinaria su chiamata degli impianti termici e di condizionamento del P.O. di Policoro, per l'importo complessivo di € 129.000,00, per la durata complessiva di mesi 12, in linea con la previsione della ultimazione di tutti i lavori di ristrutturazione generale». Con previsione che nel suddetto affidamento fosse compreso altresì «il tempo per la collaudazione, fatta salva eventuale proroga che dovesse intervenire per effetto dell'allungamento dei termini di ultimazione dei lavori generali di ristrutturazione e, comunque, fino alla definitiva collaudazione e presa in consegna delle opere da parte dell'Amministrazione».

In secondo luogo, si rileva che la previsione, appena sopra menzionata, si è rivelata “lungimirante” ed ha di fatto trasformato l'affidamento annuale in un affidamento quasi quinquennale, poiché: «i lavori del 1° stralcio funzionale, per una serie di sospensione/riprese ed atti integrativi, sono stati collaudati in data 18.09.2012».

Va rilevato, inoltre, un altro aspetto: il valore annuale della commessa pubblica, pari a 129.000,00 €, sotto soglia comunitaria, ex art. 28, d.lgs. 163/2006, man mano che i lavori sono stati presi in consegna dalla S.A., a seguito della maggiore entità degli interventi manutentivi richiesti, ha superato la soglia comunitaria, oltre la quale non è ammesso il cottimo fiduciario.

Dalla disamina della nota ASM, sembra, inoltre, che il suddetto appalto di lavori sia, in realtà, un contratto misto di lavori e servizi, di cui all'art. 14, co. 1, d.lgs. 163/2006, il cui affidamento, ai sensi del comma 4, non deve avere come conseguenza di limitare o escludere l'applicazione delle norme comunitarie relative all'aggiudicazione dei servizi, anche se non costituiscono l'oggetto principale del contratto ai sensi del comma 3, ovvero di limitare la concorrenza.

Anche se fosse legittima la scelta di affidare il servizio di manutenzione con un separato contratto di servizi, non risulta conforme ai canoni della ragionevolezza la scelta della durata contrattuale limitata ad un anno. Come riferito dalla stessa ASM, gli impianti realizzati al 1° e 2° piano (di cui al 1° stralcio funzionale) mantenuti dalla stessa società erano «connessi ed interdipendenti con quelli nell'ambito del 2° stralcio funzionale (lavori del 3° piano)». Era dunque, prevedibile, che fossero necessari servizi di manutenzione anche oltre l'anno. Difatti, la S.A. ha poi prorogato il contratto annuale per altri due anni<sup>82</sup>.

A ciò è connesso un altro profilo di criticità, ossia l'artificioso frazionamento dell'appalto. Non pare possa escludersi l'ipotesi che la scelta della durata annuale fosse guidata dall'intenzione di escludere

---

<sup>82</sup> Cfr. deliberazione n. 1046/2012 sulla motivazione della suddetta proroga inerente al fatto che erano «in corso i lavori di completamento del 3° piano (2° stralcio funzionale) i cui impianti sono connessi ed interdipendenti con quelli realizzati al 1° e 2° piano (di cui al 1° stralcio funzionale) mantenuti dalla stessa ditta Globo Impianti e in attesa della chiusura dei lavori al 3° piano».

l'appalto pubblico dal campo di applicazione delle norme dettate per gli appalti di rilevanza comunitaria, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 29, co. 10, lett. b, e co. 4, d.lgs. 163/2006.

Tale condotta, come ben noto, non è ammessa dalla vigente legislazione.

Stabilisce, in proposito, l'art. 125, co. 13, d.lgs. 163/2006 che: «nessuna prestazione di servizi, ivi comprese le prestazioni di manutenzioni, periodica o non periodica, che non ricade nell'ambito di applicazione del presente articolo, può essere artificiosamente frazionata allo scopo di sottoporla alla disciplina delle acquisizioni in economia».

### **Presidi ospedalieri di Policoro, Tinchi e Stigliano – affidamenti alla VIS Elettrica S.r.l. e all'impresa Balsano Domenico**

L'aspetto di maggiore criticità sugli affidamenti alle società segnalate, è la durata limitata, prima, a 6 mesi e, poi, a quattro mesi dei contratti. Come già sopra rappresentato, tale scelta potrebbe sottintendere un artificioso frazionamento del valore degli appalti per sottrarli alla procedura prescritta dall'art. 125, comma 11 e, procedere con affidamenti diretti.

Si evidenzia, ancora, la contraddittorietà degli atti aventi a oggetto tali brevi affidamenti e la nota alle Amministrazioni regionali del 14.05.2015 (v. sopra), con la quale la ASM ha richiesto l'autorizzazione ad indire una autonoma procedura di gara - per almeno due anni - essendo «ormai da diverso tempo *in prorogatio* a causa dell'iter articolato della procedura di gara de quo», poiché «l'eventuale affidamento per brevi periodi non consentirebbe una utile e proficua gestione dei ricambi: basti pensare, solo per fare un esempio, ai filtri assoluti degli impianti di areazione dedicati ai reparti particolari come le sale operatorie, le rianimazioni ecc. che vanno cambiati ogni sei mesi per cui tale attività andrebbero a coincidere con le scadenze dei periodi di affidamento con le ovvie ripercussioni negative sulla predetta gestione».

La suddetta richiesta, e quanto in essa evidenziato («già tutta la documentazione pronta») sembra, infine, indicare la percorribilità, anche negli anni precedenti, di una procedura ordinaria bandita autonomamente dalla stessa ASM.

### **AOR “San Carlo” di Potenza – affidamenti alla Manutencoop S.p.A.**

Sull'affidamento del servizio di gestione e manutenzione degli impianti elettrici e di illuminazione, atteso che è già intervenuto il giudice amministrativo dichiarando illegittime le due Deliberazioni del Direttore generale con l'AOR aveva aderito alla Convenzione Consip ed ampliato l'affidamento alla Manutencoop, aggiudicataria del lotto 7 (C.d.S. sentenza n. 1908/2015), ci si limita ad evidenziare quanto segue.

Riguardo alla stessa Convenzione, l'AOR era pervenuta «ad un giudizio di non corrispondenza alle esigenze dell'Azienda e di non convenienza» (par. 3.2.), inoltre, quando ha inoltrato alla società aggiudicataria la richiesta preliminare di fornitura, sono sorte problematiche su vari aspetti contrattuali e ritardi nei riscontri della Manutencoop.

Nonostante ciò, l'AOR non solo ha scelto di aderire alla Convenzione Consip, affidando per sette anni il servizio alla Manutencoop, ma anche dopo l'intervento del giudice, nelle more della gara della SUA RB, ha continuato «ad affidare la gestione transitoria alla Manutencoop».

Preme evidenziare ancora che – diversamente da quanto sostenuto in Audizione e sottolineato nella memoria depositata dall'AOR – il giudice amministrativo nella sentenza n. 4136/2015, non ha «per fattispecie analoga rivisto la propria posizione» ma, ha stabilito espressamente che: «la fattispecie è diversa da quella presa in esame dalla medesima Sezione con la sentenza n. 1908 del 15 aprile 2015 in

cui un atto aggiuntivo alla convenzione Consip, seppure riguardante le stesse prestazioni complementari, è stato ritenuto stravolgere in maniera incisiva l'essenza economica della gara aggiudicata con la convenzione Consip».

### **Dipartimento Politiche alla Persona della Basilicata, OPT, Dipartimento SUA RB**

Anche nell'azione amministrativa regionale si configurano criticità.

Si fa riferimento, ad esempio, al fatto che l'Amministrazione regionale dopo aver ricevuto dall'ente capofila C.R.O.B la documentazione di gara in U.R.A. per l'affidamento del servizio di gestione e manutenzione degli impianti termici, elettrici e di condizionamento, ha chiesto un'audizione col tavolo tecnico per chiarire e superare qualche incongruenza negli atti di gara, come se l'iter per bandire la gara in U.R.A. dovesse proseguire. Invece - neanche un mese dopo - con nota del 22.07.2014 «ha disposto, per ciascuna azienda sanitaria regionale, di non procedere all'attivazione di nuove procedure di gara di importo superiore a 500 mila euro annui», atteso che era «in corso di definizione la proposta normativa per la istituzione della SUA regionale», precisando nella successiva «nota del 01.08.2014 che nella locuzione “nuove procedure di gara” dovevano essere ricomprese tutte le nuove procedure di gara [...] anche in U.R.A. ed anche se già autorizzate dall'OPT».

Quanto al Dipartimento SUA RB si osserva che con nota del 3.03.2015 il DG SUA RB ha comunicato ai Direttori generali che «in via prioritaria si è ritenuto di dare corso agli appalti di cui sono in avanzato stato di definizione gli atti di gara, pertanto, sono in corso di espletamento i seguenti appalti: [...] Gara in URA C.R.O.B. ASP e ASM per l'affidamento del servizio di manutenzione impianti termici ed elettrici suddivisa in cinque lotti [...]». E ha indicato nella successiva nota del 11.05.2015 la data del 1.07.2015 per bandire la gara e nove mesi per concluderla. La gara non è stata bandita all'epoca ma di recente con delibera del 24.03.2016.

Come già sopra evidenziato, infatti, l'adempimento degli oneri amministrativi previsti dalla Delibera della Giunta regionale per l'efficace avvio delle attività della SUA RB al 2 novembre 2015 era ancora in corso di completamento (v. sopra).

### **Gestione dei CIG**

Quanto alla gestione del codice identificativo di gara (CIG),<sup>83</sup> si osserva che in base al punto 4.1 delle «Istruzioni operative relative alle contribuzioni dovute, ai sensi dell'art. 1, comma 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dai soggetti pubblici e privati, in vigore dal 1° gennaio 2015» il RUP che intende avviare una procedura finalizzata all'acquisizione di servizi deve registrarsi al SIMOG dell'Autorità, il quale attribuisce a ciascun lotto il CIG e determina l'importo dell'eventuale contribuzione a carico dell'operatore economico che intende partecipare alla procedura (lo stato del lotto è “in lavorazione”). Dopo aver perfezionato il CIG, con la data di pubblicazione del bando/lettera di invito e la data di scadenza per la presentazione delle offerte, il CIG diventa definitivo (lo stato del lotto diventa

---

<sup>83</sup> Il CIG, come ben noto, è il codice alfanumerico generato dal sistema SIMOG dell'ANAC, al fine di assolvere agli obblighi di comunicazione delle informazioni all'Osservatorio, ex art. 7, d.lgs. 163/2006, e di garantire il sistema di contribuzione posto a carico dei soggetti sottoposti alla vigilanza dell'Autorità, di cui all'art. 1, co. 67, l. 266/2005, richiamato dall'art. 8, co. 12, d.lgs. 163/2006 nonché, ai sensi della legge n. 136/2010, al fine di tracciare le movimentazioni finanziarie degli affidamenti di lavori, servizi o forniture. In caso di inadempimento, ai sensi dell'art. 3, commi 8, 9 e 9-bis e art. 6, l. 136/2010, cit., a carico del soggetto inadempiente sono prescritte conseguenze di tipo civilistico sul contratto stipulato, quali la nullità o la risoluzione dello stesso, nonché sanzioni amministrative. Cfr. Comunicato del Presidente dell'Autorità del 7 settembre 2010, Delibera n. CP- del 09 dicembre 2014 – “Attuazione dell'art. 1, commi 65 e 67, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, per l'anno 2015”.

“perfezionato”), il sistema determina l'importo dell'eventuale contribuzione a favore dell'Autorità. La successiva fase richiede l'inserimento dei dati inerenti all'aggiudicazione della gara (lo stato del lotto assume la dicitura “aggiudicato”). E così via.

Da quanto riportato nel paragrafo 3.3 appare evidente l'inadempimento della ASM e delle altre Aziende del SSR lucano degli oneri previsti dalla vigente disciplina in materia.

In proposito, si prende atto di quanto riferito dal CROB (*ut supra*).

Alla stregua delle considerazioni esposte, l'Autorità ritiene che l'insieme delle anomalie riscontrate nell'azione delle singole Aziende sanitarie, nell'attività di indirizzo, di coordinamento e di controllo dell'Amministrazione regionale, nei flussi comunicativi e informativi tra le Aziende sanitarie e l'Amministrazione regionale, unitamente alla sottovalutazione degli impatti attuativi e organizzativi degli interventi legislativi posti in essere dall'organo politico e dettagliati dall'organo di governo, abbia determinato molteplici criticità nel mercato degli appalti.

Si fa riferimento alle significative implicazioni di ordine economico-finanziario, sotto il profilo della sentita esigenza di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica del comparto sanitario.

E, ancora, alla primaria rilevanza dell'impatto di ordine sociale, sotto il profilo della garanzia del diritto alla tutela della salute, di cui all'art. 32 della Costituzione, poiché i risparmi di spesa, che potrebbero essere conseguiti con un più efficiente processo di approvvigionamento dei servizi, potrebbero essere destinati all'erogazione di maggiori livelli essenziali di assistenza (LEA), a nuovi servizi sanitari o ad attività di ricerca, senza trascurare la possibilità di destinare una parte dei risparmi per rendere meno gravosi i ticket sanitari sempre più onerosi.

L'Autorità, pur non entrando nel merito della scelta di sostituire alla frammentarietà degli affidamenti la centralizzazione degli acquisti, ritiene necessario un intervento risolutorio per superare le distorsioni riscontrate, affinché il processo di riorganizzazione dell'approvvigionamento di beni e servizi del SSR lucano, trasformatosi in un processo involutivo dell'azione amministrativa, riponga la condotta contrattuale delle amministrazioni sanitarie nell'ambito delle prescrizioni del Codice, che impone di svolgere «l'affidamento e l'esecuzione di servizi [...] nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza» e in relazione alla specifica fase dell'affidamento le obbliga a rispettare i principi di libera concorrenza e trasparenza.

Si ritiene, altresì, necessaria una efficace sorveglianza dell'Amministrazione regionale sul *public procurement*.

Infine, preme evidenziare, anche, alla luce delle anomalie emerse nel recente Dossier sul Sistema Sanitario Nazionale di *Transparency International*, nell'ambito degli acquisti di beni e servizi, che nell'azione di risanamento sia posta particolare attenzione ad introdurre e rafforzare misure efficaci a garantire la prevenzione dei fenomeni corruttivi e delle condotte illecite nel sistema degli appalti di servizi del SSR della Regione Basilicata.

Tutto ciò considerato e ritenuto, il Consiglio dell'Autorità

#### DELIBERA

- il precedente quadro ricostruttivo è rappresentativo di numerose e diffuse criticità nel sistema degli appalti del Servizio Sanitario Regionale della Basilicata - sotto il profilo normativo, programmatico, organizzativo e operativo - e mostra che una parte rilevante degli acquisti di

- servizi strumentali, nell'arco temporale considerato (2008-2015), si è svolta al di fuori delle prescrizioni del Codice dei contratti pubblici;
- il sistematico ricorso alle proroghe contrattuali ha assicurato, di fatto, per anni, ingiustificate rendite ai prestatori di servizi e ha precluso al Sistema Sanitario Regionale la possibilità di conseguire i benefici effetti delle dinamiche concorrenziali, ossia, di acquistare sul mercato servizi più economici e qualitativamente migliori;
  - le diffuse proroghe non sono state impedito dal susseguirsi di numerosi “Tavoli tecnici” per provvedere agli adempimenti propedeutici all'indizione delle gare di competenza (prima) delle singole Aziende sanitarie e (poi) dell'Azienda capofila per gli acquisti in unione regionale;
  - inoltre e paradossalmente, il regime di *prorogatio* è invalso nel SSR lucano nonostante sin dal 2008, in realtà dal 2002, si siano moltiplicati interventi legislativi del Consiglio regionale e provvedimenti amministrativi della Giunta Regionale con l'intento di perseguire trasparenza, efficienza e razionalità della spesa sanitaria relativa al *public procurement*, e sulla cui attuazione è stato previsto il monitoraggio dell'Amministrazione regionale;
  - gli obiettivi del legislatore sono rimasti imbrigliati e non hanno trovato concreta attuazione, anche, a causa della sottovalutazione dei risvolti organizzativi e funzionali del processo di razionalizzazione e delle resistenze interne;
  - nelle more della compiuta operatività della SUA RB, le stazioni appaltanti, in genere, non si sono attivate con tempestività per esercitare la facoltà di cui al punto 6 della DGR 1039 del 3.09.2014, in base al quale gli enti, nei casi previsti (tra i quali il rispetto di specifici limiti temporali) potevano «produrre motivata istanza alla SUA RB per l'autorizzazione all'acquisto in autonomia [...] accolta previo parere motivato del Dipartimento Politiche alla Persona»;
  - con specifico riferimento agli affidamenti, ex art. 125, d.lgs. 163/2006, relativi ai contratti di gestione e manutenzione degli impianti termici, elettrici e di condizionamento, la ASM non ha agito in conformità alle prescrizioni del Codice dei contratti pubblici;
  - le motivazioni addotte dalla ASM sulle lungaggine dei lavori del Tavolo tecnico URA per verificare la possibilità di aderire alla Convenzione Consip non appaiono congrue. Il Dipartimento regionale, fin dall'ottobre 2012, aveva stabilito che nelle more della istituzione della SUA RB le Aziende sanitarie dovessero procedere allo svolgimento delle gara in URA. Ancora, la consultazione del capitolato prestazionale pubblicato sul sito Consip avrebbe reso immediatamente palese l'inidoneità del servizio posto a gara rispetto ai fabbisogni dell'Azienda sanitaria;
  - la prestazione “gratuita” del servizio di gestione degli impianti termici e di condizionamento del Presidio Ospedaliero di Policoro, dal 2006 al 2008, confligge con la natura commutativa dell'appalto;
  - la durata annuale dell'affidamento, sopra menzionato, «in linea con la previsione della ultimazione di tutti i lavori di ristrutturazione generale» non risulta congrua rispetto alle peculiarità dei lavori a quel tempo in corso. Difatti, si è trasformato in un affidamento quasi quinquennale, poiché «i lavori del 1° stralcio funzionale, per una serie di sospensioni/riprese ed atti integrativi, sono stati collaudati in data 18.09.2012». Era, dunque, prevedibile che fossero necessari servizi di manutenzione anche oltre l'anno;
  - sugli affidamenti in proroga dello stesso servizio si rileva l'altra anomalia dell'artificioso frazionamento dell'appalto; la scelta della durata annuale sottintende l'intenzione di escludere

L'appalto pubblico dal campo di applicazione delle norme dettate per gli appalti di rilevanza comunitaria, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 29, co. 10, lett. b, e co. 4, d.lgs. 163/2006. In proposito, l'art. 125, co. 13, d.lgs. 163/2006 stabilisce che: «nessuna prestazione di servizi, ivi comprese le prestazioni di manutenzioni, periodica o non periodica, che non ricade nell'ambito di applicazione del presente articolo, può essere artificiosamente frazionata allo scopo di sottoporla alla disciplina delle acquisizioni in economia»;

- relativamente al predetto affidamento si riscontra l'ulteriore anomalia del corretto computo del suo valore, inizialmente, pari a 129.000,00 €; mano che i lavori sono stati presi in consegna dalla S.A., a seguito della maggiore entità degli interventi manutentivi richiesti, è stata valicata la soglia comunitaria, oltre la quale non è ammesso il cottimo fiduciario;
- ancora, l'appalto di lavori del PO di Policoro, in realtà, appare più propriamente un contratto misto di lavori e servizi, di cui all'art. 14, co. 1, d.lgs. 163/2006, il cui affidamento, ai sensi del comma 4, non deve avere come conseguenza di limitare o escludere l'applicazione delle pertinenti norme comunitarie relative all'aggiudicazione dei servizi, anche se non costituiscono l'oggetto principale del contratto ai sensi del comma 3, ovvero di limitare la concorrenza;
- gli affidamenti del servizio di gestione degli impianti elettrici dei Presidi Ospedalieri di Policoro e Tinchi, prima semestrali e poi trimestrali, appaiono in contrasto con la precisazione della ASM all'Amministrazione regionale nella richiesta di autorizzazione ad una autonoma procedura di gara almeno biennale;
- in relazione all'affidamento del servizio di gestione e manutenzione degli impianti elettrici e di illuminazione dell'AOR "San Carlo", l'Azienda sanitaria ha prima espresso «un giudizio di non corrispondenza alle esigenze dell'Azienda e di non convenienza» della Convenzione Consip e, poi, contraddittoriamente, ha aderito alla predetta Convenzione;
- nonostante siano sorte problematiche su vari aspetti contrattuali e ritardi nei riscontri della Manutencoop, l'AOR ha scelto, anche dopo l'intervento del giudice amministrativo che ha ritenuto illegittima l'adesione e l'ampliamento dell'affidamento, di continuare, nelle more della gara della SUA RB, «ad affidare la gestione transitoria alla Manutencoop»;
- non pare rispondere a opportunità la scelta del Dipartimento Politiche alla Persona di richiedere all'Ente capofila della gara in URA chiarimenti e audizioni per il superamento di talune criticità della documentazione di gara e appena un mese dopo bloccare l'indizione della gara essendo «in corso di definizione la proposta normativa per la istituzione della SUA RB»;
- invita gli organi politici, di governo, di amministrazione attiva della Regione Basilicata a porre in essere un intervento risolutivo delle distorsioni riscontrate, affinché il processo di riorganizzazione dell'approvvigionamento di beni e servizi del SSR lucano riponga la condotta contrattuale nell'ambito delle ordinarie procedure prescritte dal Codice, che impone «l'affidamento e l'esecuzione di servizi [...] nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza» e in relazione alla specifica fase dell'affidamento il rispetto dei principi di libera concorrenza e trasparenza;
- invita il competente Dipartimento regionale a svolgere una efficace sorveglianza sul *public procurement*;
- invita, inoltre, l'Amministrazione regionale e ciascuna Azienda Sanitaria, per il necessario tramite dei Responsabili della Prevenzione della corruzione, a porre particolare attenzione sulle

misure per garantire la prevenzione dei fenomeni corruttivi e delle condotte illecite nell'azione di risanamento del sistema degli appalti;

- dà mandato all'Ufficio vigilanza servizi e forniture di inviare la presente delibera al Presidente della Regione Basilicata, all'Assessore regionale alla Sanità, al Direttore generale del Dipartimento SUA RB, ai Direttori generali della ASM, ASP, IRCCS CROB, AOR "San Carlo, con l'invito a darvi riscontro, ai sensi dell'art. 16, co. 2, del Regolamento di vigilanza e accertamenti ispettivi, cit., entro 30 giorni dal ricevimento;
- dispone l'invio della presente delibera, per eventuali profili di competenza, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Potenza e alla Procura Generale della Corte dei Conti, ex art. 6, comma 13 del Codice dei contratti;
- dispone, altresì, l'invio della presente delibera, per opportuna conoscenza, al Ministro della Salute e all'Agenas.

*Raffaele Cantone*

Depositata presso la Segreteria del Consiglio il 21 aprile 2016

Il Segretario, Maria Esposito