



Presidente

All'ARES Sardegna -Azienda Regionale della Salute
Direttore Generale Dott.ssa Annamaria Tomasella
Dipartimento Gestione Accentrata Acquisti e Logistica
Antonello Podda

e, per conoscenza

Alla Regione Autonoma della Sardegna
Presidente Giunta Regionale
Christian Solinas

Assessore dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale
Carlo Doria

Fascicolo Anac n. 3128/2022

Oggetto: Affidamento di appalti di servizi e forniture da parte dell'ARES Sardegna - Azienda Regionale della Salute. Conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018. Attuazione deliberazione consiliare del 20 giugno 2023.

Premessa

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici attribuite ai sensi degli artt. 211 e 213 del d.lgs. n. 50 del 2016, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva sulle modalità di affidamento degli appalti di servizi e forniture da parte dell'ARES Sardegna.

A tal fine, con nota protocollo Anac n. 60446 del 22.7.2022, il competente Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture di questa Autorità ha inviato una prima richiesta di documenti e informazioni utili ai sensi dell'art. 13 comma 4 del Regolamento di vigilanza, riscontrata dall'ARES Sardegna con relazione protocollo n. 62489/2022 e relativi allegati, acquisita al prot. Anac n. 73410 del 16.9.2022.

Valutata la documentazione in atti, è stata poi constatata la necessità di acquisire ulteriori elementi di valutazione ed a tale scopo è stata inoltrata una seconda richiesta di informazioni e documenti con nota prot. Anac n. 95226 del 17.11.2022, che l'ARES Sardegna ha riscontrato con relazione protocollo n. 8409/2022 e relativi allegati, acquisita al prot. Anac n. 4511 del 13.12.2022; inoltre, è stata acquisita ulteriore documentazione pubblicata nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale della stazione appaltante anche in data successiva alla ricezione delle note di riscontro dell'ARES.

Sulla base delle informazioni e della documentazione acquisita agli atti, il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 20 giugno 2023 ha disposto la conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di vigilanza, sulla base delle seguenti considerazioni.



Fatto e diritto

L'Azienda Regionale della Salute della Sardegna (ARES), come è noto, è stata istituita con legge regionale 24 dell'11 settembre 2020 recante «*Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore*».

Viste le criticità sopravvenute a causa della pandemia da Covid-19 la decorrenza della riforma, inizialmente fissata al 1 gennaio 2021, è stata posticipata al 1° gennaio 2022 con legge regionale n. 32 del 23.12.2020.

Con specifico riferimento all'acquisizione di beni e servizi viene in evidenza l'art. 3 della legge regionale 24/2020 che ha attribuito all'ARES Sardegna, per le costituende Aziende socio-sanitarie locali, l'ARNAS Brotzu, l'AREUS e le Aziende ospedaliero-universitarie di Cagliari e Sassari la funzione di «*centrale di committenza per conto delle aziende sanitarie e ospedaliere della Sardegna ai sensi degli articoli 38 e 39 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e successive modifiche ed integrazioni, con il coordinamento dell'Assessorato regionale competente in materia di sanità. Nell'esercizio di tale funzione può avvalersi della centrale regionale di committenza di cui all'articolo 9 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (legge finanziaria 2007), e successive modifiche ed integrazioni. Resta salva la facoltà di tutte le aziende di procedere direttamente all'acquisizione di beni e servizi nei limiti di quanto previsto dall'articolo 37 del decreto legislativo n. 50 del 2016*».

L'ARES ha chiarito che su disposizione della Giunta Regionale (delibere di Giunta n.36/47 del 31 agosto 2021 e n. 49/74 del 17 dicembre 2021), allo scopo di garantire continuità all'attività sanitaria ed ai relativi approvvigionamenti, oltre alla funzione di centrale di committenza è stata attribuita ad ARES anche la gestione di tutti i rapporti contrattuali attivi relativi a beni e servizi (ad eccezione di alcuni direttamente attribuiti alle ASL).

L'ARES ha dichiarato che al 31 dicembre 2021 l'ATS aveva attivi circa 8.000 contratti di servizi e forniture, di cui il 5% attribuito alle ASL, il 7% in carico alla gestione liquidatoria di ATS, mentre il restante 88% è transitato ad ARES. Dunque, contestualmente al ruolo di centrale di committenza assegnatole dall'art. 3 della l.r. 24/2020, l'ARES ha dovuto gestire i contratti in corso di esecuzione in luogo delle ASL, allo scopo di non interrompere l'attività sanitaria, in un contesto nel quale il personale di ATS al 31 dicembre 2021 è stato suddiviso tra 9 Aziende (ARES e 8 ASL).

L'ARES ha inoltre evidenziato che, a far data dal 1° gennaio 2022, l'istituzione dell'ARES e delle 8 ASL ha imposto da subito la necessità di garantire la continuità assistenziale e amministrativa nelle more dell'approvazione degli atti aziendali delle nuove aziende, demandando a specifici atti convenzionali, tra la stessa ARES e le singole ASL, la definizione delle modalità di gestione delle relative attività durante il periodo transitorio.

Con le deliberazioni n. 5 del 26 gennaio 2022 e n. 47 del 3 marzo 2022 l'organizzazione presente in ATS al 31 dicembre 2021 è stata prorogata, prima fino al 31 marzo 2022 e poi fino al 30 giugno 2022. Con la successiva deliberazione n. 132 del 1° luglio 2022 è stata ridefinita e articolata in via provvisoria l'organizzazione amministrativa di ARES, fino al 31 dicembre 2022 e comunque non oltre il tempo strettamente necessario all'adozione dell'atto aziendale, confermando, peraltro, l'organizzazione dipartimentale della Gestione Accentrata Acquisti e Logistica di ATS.



Tra il mese di maggio e quello di settembre 2022 sono stati, inoltre, definiti gli accordi tra ARES e le 8 ASL per disciplinare le funzioni provvisoriamente svolte da ARES a favore delle medesime ASL. ARES ha chiarito poi che a decorrere dal 1° gennaio 2022 l'Azienda ha dato priorità all'espletamento di procedure di gara urgenti volte ad affrontare con priorità le problematiche dei contratti in proroga tecnica ed al recepimento, in accordo con le ASL e la Centrale di Committenza Regionale, delle Convenzioni per servizi e forniture già aggiudicate.

Con Delibera n.134 del 13 luglio 2022 l'ARES ha approvato la programmazione delle acquisizioni di beni e servizi biennio 2022/2023 ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 50/2016, nella quale è previsto l'espletamento nel biennio di n. 493 procedure che sommano a base d'asta € 2.924.239.879,59. L'ARES nella nota di riscontro acquisita il 16 settembre 2022 ha evidenziato che, anche in considerazione dei problemi di dotazione organica e della mancata approvazione dell'Atto aziendale che disciplina l'organizzazione dell'ARES sulla base delle funzioni assegnate dalla legge regionale 24/2020, la situazione creatasi fino a tale data era assolutamente straordinaria e temporanea e che ci sarebbe voluto diverso tempo prima che la stessa potesse normalizzarsi.

L'Atto aziendale risulta approvato con deliberazione del Direttore Generale n. 19 del 18 gennaio 2023 e con deliberazione del DG n. 30 del 1° febbraio 2023 è stata approvata l'Organizzazione aziendale a seguito dell'adozione definitiva dell'Atto aziendale medesimo.

Dall'esame della documentazione relativa all'acquisizione di beni e servizi da parte dell'ARES dal momento della propria costituzione, ossia dal 1° gennaio 2022, è stato possibile rilevare in primo luogo come l'Azienda abbia aderito a Convenzioni ed Accordi quadro stipulati dalla Centrale Regionale di Committenza (CRC RAS) per una significativa parte di acquisti, tra cui quelli maggiormente significativi sul piano economico.

A titolo esemplificativo si possono citare l'appalto specifico per la fornitura di prodotti farmaceutici destinati alle Aziende Sanitarie della Regione Sardegna "Medicinali ed.16"; l'Accordo quadro per la fornitura di Microinfusori e Sensori destinati alle Aziende Sanitarie della Regione Sardegna; la Convenzione quadro vigilanza armata e portierato presso gli immobili delle amministrazioni regionali Lotto 2 Sardegna Sud e Lotto 6 Sardegna Nord.

L'ARES ha, inoltre, portato a compimento una serie di procedure indette in precedenza dall'ATS Sardegna, tra le quali a titolo esemplificativo la procedura aperta avente ad oggetto la fornitura di diagnostici di metodiche manuali- test rapidi a favore delle ASL della Regione Sardegna, per 4 anni; la gara a procedura aperta in modalità telematica per l'affidamento, suddiviso in tre lotti, di un accordo quadro avente ad oggetto la fornitura di ecotomografi di fascia media in differenti configurazioni, servizi connessi e dispositivi opzionali; la gara a procedura aperta in modalità telematica per la fornitura, in due distinti lotti ad aggiudicazione separata, di Mammografi Digitali, servizi connessi, forniture e servizi opzionali, per diverse Aziende del Servizio Sanitario della Regione Sardegna, aggiudicata dall'ARES con deliberazione del DG n. 66 del 22 aprile 2022 per un importo di € 1.546.650,00 (lotto 1) ed € 795.300,00 (lotto 2).

A seguito dell'approvazione della programmazione delle acquisizioni di beni e servizi relativa al biennio 2022/2023, avvenuta con Deliberazione del DG n. 134 del 13 luglio 2022, l'ARES ha poi proceduto alla nomina dei Gruppi Tecnici di progettazione delle gare previste nella predetta programmazione, in particolare:

- con deliberazione del Direttore Generale n. 69 del 22 aprile 2022 è stato costituito il Gruppo Tecnico di Progettazione ed è stato nominato il RUP per la procedura di gara avente ad oggetto il



servizio di copertura turni di guardia attiva per le UU.OO. di Pronto Soccorso dei PP.OO. della Sardegna;

- con deliberazione del Direttore Generale n. 107 del 21 giugno 2022 è stato nominato il Gruppo Tecnico di Progettazione della gara di ambito regionale per l'affidamento, per tre anni, dei servizi di call center del CUP, dei servizi di front-office e back-office e dei servizi di centralino telefonico per diverse aziende sanitarie. L'importo totale dell'appalto per tre anni, con opzione di rinnovo per un ulteriore triennio è stato quantificato in complessivi € 66.125.304,00;

- con deliberazione del Direttore Generale n. 110 del 27 giugno 2022 è stato costituito il Gruppo di Progettazione della procedura sopra soglia europea per l'affidamento del servizio di brokeraggio assicurativo e relativa consulenza riguardo alle coperture aziendali;

- con deliberazione del Direttore Generale n. 47 del 24 febbraio 2023 è stato nominato il Gruppo Tecnico di Progettazione della gara di ambito regionale per l'affidamento dei servizi di archiviazione cartelle cliniche cartacee ed altra documentazione sanitaria e amministrativa per la quale vige obbligo di conservazione, inclusa riproduzione e conservazione;

- con deliberazione del Direttore Generale n. 72 del 31 marzo 2023 sono stati nominati i Gruppi tecnici di progettazione per la predisposizione degli atti relativi alle procedure per forniture, da destinare alle Aziende Sanitarie della Regione Sardegna per dispositivi medici per chirurgia mini-invasiva ed elettrochirurgia CND K, dispositivi per apparato cardiocircolatorio CND C, dialisi extracorporea non compresi in Consip, ventiloterapia, anagrafi zootecniche, Servizio di Nutrizione Parenterale Domiciliare.

Risultano, altresì, indette dall'ARES alcune procedure di gara, tra le quali la procedura aperta telematica, suddivisa in 8 lotti, per l'affidamento del servizio di noleggio di sistemi per litotrixxia extracorporea per le Unità Operative dei Presidi Ospedalieri delle ASL della Regione Sardegna, per un periodo di 36 mesi, per un importo complessivo di € 1.711.200,00 (deliberazione del DG n. 201 del 29.9.2022) e la procedura aperta in modalità telematica avente ad oggetto l'affidamento dei servizi assicurativi per la copertura dei rischi di responsabilità civile verso terzi e verso prestatori d'opera delle Aziende del Servizio sanitario regionale della Sardegna per un importo di € 103.285.637,00 (Deliberazione DG n. 43 del 23.2.2023).

Si deve, tuttavia, rilevare come l'ARES abbia operato anche una significativa serie di affidamenti in proroga di appalti di servizi e forniture.

Tra le proroghe disposte più significative sul piano economico si segnalano quelle relative il servizio di contact center informativo e CUP telefonico interaziendale della ASL n. 1 di Sassari e ASL n. 8 di Cagliari, i servizi d'ambito CUP ticket - call center e altro d'interesse dell'ASL n. 2 della Gallura, i servizi di front-office/back-office e supporto amministrativo ASL n. 4 dell'Ogliastra, ASL n. 6 del Medio Campidano e ASL n. 8 di Cagliari, i servizi di centralino telefonico per la ASL n. 1 di Sassari e ASL n. 8 di Cagliari.

L'affidamento di tali servizi, che risultava in scadenza al 31 maggio 2022, è stato prorogato dapprima con deliberazione del Direttore Generale n. 115 del 27 giugno 2022 con la quale è stata disposta la prosecuzione dei servizi fino al 30 novembre 2022, con riserva di proseguire per ulteriori sei mesi, qualora nel frattempo non fosse intervenuta l'aggiudicazione della gara in progettazione, prevedendo un importo complessivo stimato per la proroga di € 3.180.122,79 oltre Iva. Successivamente, con deliberazione del Direttore Generale n. 25 del 31 gennaio 2023 l'affidamento è stato prorogato fino al 31 maggio 2023, nelle more della conclusione della



progettazione e dell'espletamento della nuova gara di ambito regionale, prevedendo un costo stimato complessivo pari ad € 3.137.788,05 oltre Iva.

Si segnala, altresì, il servizio di supporto ai servizi assistenziali presso le strutture ospedaliere afferenti all'ASL 1 di Sassari e servizi in estensione ASL 1 Sassari (Alghero e Ozieri) e ASL 5 Oristano, in relazione al quale con determinazione dirigenziale n. 2363 del 28 luglio 2022 l'ARES ha autorizzato la prosecuzione del servizio fino al 31 dicembre 2022, per un importo di €. 2.223.108,67 Iva Inclusa, nelle more della definizione degli atti della gara in favore delle ASL di Sassari, Oristano, Nuoro e Lanusei.

Significativa è anche la proroga del Servizio di Assistenza Domiciliare Integrata – A.D.I. per l'ASL di Cagliari. L'appalto, aggiudicato nel 2016 dalla ex ASL di Cagliari, era in scadenza nel mese di luglio 2022. Con deliberazione del Direttore Generale n. 73 del 22 aprile 2022 l'ARES ha disposto la proroga del contratto per un periodo di dodici mesi a decorrere dal 1° gennaio 2022, nelle more della definizione di nuova procedura concorrenziale. In base alla successiva determinazione del DG n. 324 del 15 luglio 2022 con l'impegno di spesa, l'importo della proroga per 12 mesi ammonta a complessivi € 10.802.265,00 Iva inclusa.

Con deliberazione del Direttore Generale n. 49 del 24 febbraio 2023 l'affidamento è stato di nuovo prorogato per un periodo di sei mesi a decorrere dal 1° gennaio 2023, prevedendo un impegno di spesa di € 5.650.000,00.

Nella determina si legge che *«allo stato attuale, questa Azienda si trova nell'impossibilità di assumere comportamento differente posto che il servizio prestazionale non può essere sospeso in quanto la mancata assunzione del provvedimento comporterebbe l'interruzione di un servizio di pubblica utilità dichiarato essenziale perché rientrante nei LEA e, pertanto, da erogare obbligatoriamente e gratuitamente ai cittadini in possesso dei requisiti per riceverlo»*.

Nella stessa delibera si legge che con Deliberazioni n. 34,35, 36 e 37 dell'8 febbraio 2023 sono state accordate e formalizzate le proroghe contrattuali – per un ulteriore periodo di sei mesi con decorrenza 1 gennaio 2023 – alle ASL che usufruiscono del servizio di assistenza domiciliare integrato esternalizzato, ossia l'ASL Ogliastra, l'ASL Medio Campidano, l'ASL Sulcis e l'ASL Sassari. Da ultimo, sono da evidenziare alcuni affidamenti avvenuti tramite procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. 50/2016 volti, nella sostanza, anche questi, a prorogare i contratti in essere, vista l'impossibilità di poter interrompere il servizio.

Tra i più significativi vi è la prosecuzione dei servizi di gestione delle comunità terapeutiche per pazienti psichiatrici, in scadenza al 30 giugno 2022. L'affidamento è stato dapprima prorogato ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. b), n. 2 (concorrenza assente per motivi tecnici) fino al mese di settembre 2022 con determinazione dirigenziale n. 2038 del 28 giugno 2022, che ha indicato un onere complessivo di € 900.000,00 Iva inclusa. È stato quindi prorogato per altri sei mesi (fino al mese di aprile 2023) con determinazione dirigenziale 2924 del 29 settembre 2022, prevedendo un onere complessivo di € 1.850.000 Iva inclusa.

Entrambe le determinazioni, seppure indicando il riferimento normativo dell'art. 63 comma 2 lett. b), n. 2 del d.lgs. 50/2016, non contengono motivazioni riconducibili all'assenza di concorrenza per motivi tecnici, bensì alla situazione di particolare complessità determinata dalle procedure di attuazione della legge regionale 24/2020 *«che comporta in questa fase obiettive difficoltà nella istruzione di nuove gare d'appalto per la gestione di strutture residenziali per pazienti psichiatrici*



in assenza della necessaria programmazione su base locale dei reali fabbisogni assistenziali specifici».

Sulla base delle risultanze dell'attività di approfondimento effettuata è emerso, pertanto, come la legge regionale n. 24 dell'11 settembre 2020 di riforma del Sistema Sanitario Regionale abbia avuto un significativo impatto sull'attività negoziale della neocostituita ARES Sardegna, che ha, tra l'altro, effettuato numerosi affidamenti in proroga ed affidamenti diretti.

A riguardo occorre rilevare come nel nostro ordinamento sia vigente il divieto di proroga e di rinnovo dei contratti pubblici, sancito dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005 n. 62. La proroga ed il rinnovo si traducono infatti in una fattispecie di affidamento senza gara, con violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016 (Delibera Anac n. 304 del 1.4.2020). L'Autorità e la giurisprudenza amministrativa hanno evidenziato come in materia di proroga dei contratti pubblici di appalto (come per il rinnovo) non vi sia alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti, in quanto vige il principio inderogabile, fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara pubblica.

A fronte del principio generale del divieto di proroga dei contratti pubblici, vi è la residuale facoltà, da parte della stazione appaltante, di ricorrere all'opzione di proroga cd. tecnica, ovvero quella diretta a consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara, disciplinata dall'art. 106 comma 11 del d.lgs. 50/2016. L'opzione di proroga tecnica deve essere stata prevista nell'originario bando di gara e di conseguenza nel contratto di appalto, ed ha carattere eccezionale e temporaneo, essendo ammessa solo in limitati casi nei quali, per ragioni obiettivamente non imputabili all'amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento, con le ordinarie procedure, di un nuovo contraente (cfr. ex multis Delibere Anac n. 304 del 1.4.2020; n. 576 e 591 del 28.7.2021).

Tali presupposti non sembrano rinvenirsi negli affidamenti in proroga effettuati dall'ARES Sardegna, che risultano disposti per lo più a causa del mutato assetto organizzativo delle strutture sanitarie regionali e della correlata necessità di dover garantire la continuità dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali ed il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza, nelle more dell'attuazione della riforma del sistema sanitario regionale e quindi del passaggio dalla gestione ATS a quella ARES.

A fronte di ciò, pur prendendo atto delle difficoltà operative connesse all'attuazione della soprarichiamata riorganizzazione aziendale, non può tuttavia non invitarsi codesta ARES Sardegna a voler limitare, per quanto possibile, ulteriori affidamenti in proroga e ad attivarsi per la sollecita definizione delle procedure di gara di propria competenza, evitando il prodursi di ritardi nella conclusione delle procedure di acquisto, in conformità ai principi di efficacia e tempestività enunciati dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016.

Parimenti, per le procedure che si trovano in fase di progettazione, si invita ad effettuare un'efficace raccolta dei fabbisogni da parte delle ASL e a provvedere con tempestività alla



progettazione ed all'affidamento dei contratti in conformità al principio del risultato di cui all'art. 1 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, concludendo le procedure di selezione nei termini previsti dall'art. 17 comma 3 e allegato I.3 del medesimo d.lgs. 36/2023.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Originale firmato digitalmente