



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 152 del 19 febbraio 2020**

**Fascicolo n. 3011/2019**

**Oggetto:** Accertamento ispettivo avente ad oggetto l'affidamento di appalti di servizi e forniture da parte della Azienda Sanitaria Provinciale di Messina.

**Riferimenti normativi:** art. 57 co. 7 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163; art. 23 co. 1 e 2 della legge 18 aprile 2005 n. 62.

**Parole chiave:** proroga; rinnovo.

**Massima:** Al di fuori dei casi strettamente previsti dalla legge, la proroga dei contratti pubblici costituisce una violazione dei principi della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. La 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, ha carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro. Di conseguenza, l'utilizzo improprio dell'istituto della proroga del contratto costituisce un'illegittima fattispecie di affidamento senza gara.

Gli atti di rinnovo effettuati in forma retroattiva, aventi ad oggetto contratti già scaduti, costituiscono una forma di rinnovo tacito inammissibile nel nostro ordinamento, stante il principio generale del divieto del rinnovo dei contratti pubblici sancito dall'art. 23 comma della legge 18 aprile 2005 n. 62.

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

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

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2006 n. 163;

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

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

### **Premessa**

Nell'ambito del Piano ispettivo 2018 ed in virtù del vigente Protocollo di Intesa con la Ragioneria Generale dello Stato, il Presidente dell'Autorità, con atto prot. n. 73357 del 4 settembre 2018, richiedeva all'Ispettorato Generale di Finanza di effettuare un accertamento ispettivo presso l'Azienda Sanitaria Provinciale di Messina, ai sensi dell'art. 213, co. 5, del d.lgs n. 50/2016.

L'accertamento ispettivo era finalizzato ad acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali sull'attività negoziale svolta dall'Azienda Sanitaria Provinciale di Messina (ASP) e verificare il rispetto

della disciplina della contrattualistica pubblica nelle procedure di affidamento di servizi e forniture, con particolare riferimento alle proroghe ed ai rinnovi contrattuali connessi e giustificati dalle procedure di gara per cui la ASP ha acquisito i CIG n. 65678243D2 e n. 6539074691.

A seguito di predetto incarico, il Servizio Ispettivo di Finanza Pubblica dell'Ispettorato Generale di Finanza inoltra all'Autorità la Relazione relativa agli accertamenti ispettivi eseguiti dal 24 settembre al 12 ottobre 2018 presso la ASP di Messina, corredata dai relativi allegati (acquisita al prot. Anac n. 106180 del 28.12.2018). Detta relazione, a seguito della positiva valutazione del Consiglio intervenuta nell'adunanza del 5.6.2019, è stata trasmessa all'Ufficio UVSF con nota prot. n. 45934 del 7.6.2019 per lo svolgimento dell'attività di competenza.

Con nota prot. 93786 del 22.11.2019 l'Ufficio istruttore ha inviato alla ASP di Messina la comunicazione di avvio del procedimento, al fine di rappresentare le criticità rilevate e di acquisire controdeduzioni da parte della stazione appaltante.

La ASP di Messina ha formulato le proprie controdeduzioni con nota del 19 dicembre 2019, allegando la documentazione richiesta.

Ciò premesso, l'indagine condotta sulle procedure selezionate, in base alle risultanze istruttorie, ha consentito di individuare e riscontrare nell'attività contrattuale della ASP di Messina alcuni profili di anomalia e criticità, come di seguito illustrati.

#### **A) Rinnovi e proroghe connessi alla procedura di gara avente ad oggetto la gestione dei servizi integrati di lavanolo, pulizia e ristorazione per i PP.OO. e talune strutture extraospedaliere della ASP. CIG 65678243D2.**

##### **Fatto**

1. Con deliberazione n. 212/DG del 26/1/2016, rettificata con deliberazione n. 294/DG del 29/1/2016, il Direttore Generale della Azienda Sanitaria Provinciale di Messina (ASP) ha autorizzato la procedura volta all'affidamento dell'appalto quadriennale, in un unico lotto, per la gestione dei servizi integrati di lavanolo, pulizia, ristorazione, portierato e centralino, quest'ultimo limitatamente al P.O. di Taormina, per i PP.OO. e talune strutture extraospedaliere dell'Azienda, per un importo a base di gara di € 27.899.720,08.

Con delibera n. 770/DG del 22/3/2017 l'appalto è stato aggiudicato all'Ati La Cascina Global Service S.r.l./P.F.E. S.p.A./Russotti Gestione Hotels S.p.A./Lavalux S.r.l./Ristora Food & Service S.r.l.

In data 12/5/2017 è stato notificato alla ASP di Messina il Ricorso al Tar Catania della seconda classificata, l'Ati Serenissima Ristorazione S.p.A./Ideal Service Soc. coop./Tutonen S.r.l. che ha chiesto l'annullamento della deliberazione n. 770/DG del 22/03/2017, recante l'aggiudicazione definitiva dell'appalto in questione. Il Tar Catania, con sentenza n. 2409 del 17/10/2017, ha accolto il ricorso, annullando l'aggiudicazione ed affermando il diritto dell'Ati Serenissima Ristorazione S.p.A., divenuta prima classificata, a subentrare nel contratto eventualmente stipulato.

Pertanto, con deliberazione 3051/C del 27/10/2017 la ASP di Messina ha aggiudicato l'appalto in via definitiva all'Ati Serenissima Ristorazione S.p.A./Idealservice Soc. Coop./Tutonen S.r.l.

In data 27/11/2017 l'Ati La Cascina Global Service S.r.l./P.F.E. S.p.a./Russotti Gestione Hotels S.p.A./Lavalux S.r.l./Ristora Food & Service S.r.l. ha presentato ricorso in appello al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, chiedendo la sospensione dell'efficacia della sentenza di primo grado e la caducazione dell'aggiudicazione all'Ati Serenissima Ristorazione, avvenuta con deliberazione 3501/C del 27/10/2017.

Con sentenza n. 250 del 30/4/2018 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha respinto definitivamente il ricorso in appello presentato dall'Ati La Cascina.

L'Ati La Cascina aveva altresì notificato alla ASP di Messina, in data 7/12/2017, un ricorso al Tar Catania per l'annullamento della deliberazione n. 3501 del 27/10/2017 con cui la stessa ASP aveva disposto l'aggiudicazione definitiva dell'appalto a favore dell'Ati Serenissima Ristorazione. Il Tar Catania, con sentenza n. 876 del 27/4/2018, ha respinto il ricorso.

Pertanto, in data 21/6/2018 la ASP di Messina ha stipulato con l'Ati Serenissima Ristorazione il contratto di appalto Rep. n. 18781 – Raccolta n. 951, fissando l'avvio dell'esecuzione del servizio per il giorno 18 luglio 2018.

In data 2 luglio 2018 l'Ati La Cascina Global Service ha presentato ricorso in Cassazione avverso la sentenza n. 250/2018 del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia. In data 12/9/2018 l'Ati Serenissima Ristorazione ha presentato controricorso, mentre l'ASP di Messina non si è costituita in giudizio.

Al momento dell'ispezione la ASP di Messina non aveva informazioni sullo stato del giudizio dinanzi alla Suprema Corte.

**2.** Gli ispettori hanno verificato che le prestazioni oggetto della gara indetta con deliberazione n. 212/DG del 26/1/2016 erano stati in precedenza affidati con separati appalti, che al momento della emanazione della determina a contrarre n. 212/2016 risultavano prossimi alla scadenza ed in un caso erano già scaduti.

In particolare:

**2.1.** La gestione dei servizi integrati (**Global Service**) presso il **P.O. di Taormina**, era stata aggiudicata a seguito di procedura aperta all'Ati La Cascina Global Service/P.F.E. S.p.A./Russotti Finance S.p.a./Lavalux S.r.l./TR Service S.a.s. L'appalto, di durata triennale, aveva ad oggetto portierato, gestione del centralino, pulizia, sanificazione e disinfezione ambientale; lavanolo, ristorazione e gestione del bar/mensa in self service, ed è stato aggiudicato all'Ati La Cascina ad un importo complessivo di € 6.091.500,00 oltre Iva.

Il contratto di appalto era stato stipulato in data 18/10/2012, con decorrenza 1/11/2012 e scadenza al 31/10/2015.

Con delibera n. 212/DG del 26/1/2016, oltre all'indizione della gara per la gestione dei servizi integrati di cui al CIG 65678243D2, la ASP di Messina ha autorizzato la proroga del servizio fino al 30/6/2016.

**2.2.** La **fornitura di generi alimentari** occorrenti al servizio di ristorazione del **P.O. di Lipari** era stata aggiudicata a seguito di procedura negoziata alla Ditta D'Anieri Bartolo & C. S.n.c. e La Bottega della Carne S.a.s. ad un importo di € 100.440,02 oltre Iva per due anni. L'esecuzione del contratto era iniziata in data 20/5/2013.

Con delibera n. 2708/DG del 16/11/2015 la ASP ha autorizzato la proroga della fornitura in scadenza il 19/5/2015 fino al 9/11/2015, in considerazione del fatto che l'Azienda stava predisponendo gli atti necessari per l'indizione di una nuova procedura di gara avente ad oggetto servizi integrati per tutti i Distretti e i PP.OO. della ASP di Messina (poi la procedura è stata indetta il 26/1/2016).

**2.3.** L'appalto per la **gestione dei servizi alberghieri** era stato aggiudicato a seguito di gara a procedura aperta, suddivisa in 2 lotti:

✓ 1° Lotto avente ad oggetto servizi alberghieri di lavanolo e ristorazione, (quest'ultimo da effettuarsi mediante l'utilizzo della cucina del P.O. di Milazzo), da svolgersi nei Presidi Sanitari ricadenti nei distretti di Messina, Milazzo, Lipari e Barcellona Pozzo di Gotto. Tale lotto è stato aggiudicato all'Ati La Cascina/Lavalux S.r.l.

✓ 2° Lotto avente ad oggetto servizi alberghieri di lavanolo, ristorazione (quest'ultimo da effettuarsi mediante l'utilizzo della cucina del P.O. di Patti) pulizia, sanificazione e disinfezione

ambientale, da svolgersi nei Presidi Sanitari ricadenti nei distretti di Patti, S. Agata di Militello e Mistretta. Tale lotto era stato aggiudicato all'Ati La Cascina Global Service/P.F.E. S.p.A./Lavalux S.r.l. L'importo complessivo di aggiudicazione per i due lotti per tre anni era di € 12.043.387,00 oltre Iva. In data 24/04/2013 sono stati stipulati i due contratti, con decorrenza dal 27/4/2013 e scadenza 26/4/2016.

**2.4.** L'appalto per il servizio **di ristorazione in favore dei degenti del P.O. di Mistretta** era stato aggiudicato mediante gara a procedura aperta alla Piccola Cooperativa Ristora a.r.l. ed era stata sottoscritta la lettera-contratto prot. n. 6137 del 13/9/2010, con decorrenza 16/5/2010 e scadenza il 15/5/2013. Con delibera n. 4191/CS del 12/12/2013 la fornitura del servizio era stata rinnovata per altri 3 anni, ovvero fino al 15/5/2016, in quanto, secondo quanto dichiarato dalla ASP, il bando di gara ammetteva il rinnovo. L'importo complessivo di aggiudicazione per un triennio ammontava a € 12.043.387,00 oltre Iva.

Gli ispettori hanno constatato che la ASP di Messina ha prorogato più volte l'affidamento dei suddetti appalti di servizi/forniture, sul presupposto dell'indizione, nel 2016, della gara quadriennale per la gestione dei servizi integrati di cui al CIG 65678243D2. In particolare:

- con delibera n. 212/DG del 26/1/2016 oltre all'aver emanato la determina a contrarre per la gara avente ad oggetto la gestione dei servizi integrati di cui al CIG 65678243D2, è stata autorizzata la proroga fino al 30/6/2016 del servizio di Global Service presso il P.O. di Taormina di cui al precedente punto **2.1.**;
- con delibera 1816/DG del 1/8/2016 sono stati prorogati fino al 31/12/2016 i contratti relativi al Global Service presso il P.O. di Taormina che era scaduto il 31/10/2015 (punto **2.1**); la fornitura di generi alimentari presso il P.O. di Lipari che era scaduta il 9/11/2015 di cui al precedente punto **2.2**); gli appalti per la gestione dei servizi alberghieri di cui al precedente punto **2.3** , per entrambe i lotti, che erano scaduti il 26/4/2016 e l'appalto per il servizio di ristorazione in favore dei degenti del P.O. di Mistretta di cui al precedente punto **2.4.** che era scaduto il 15/5/2016;
- con delibera 770/DG del 22/3/2017 tutti e quattro gli affidamenti sono stati prorogati fino al 31/5/2017;
- con delibera 1562/DG del 7/6/2017 tutti e quattro gli affidamenti sono stati ulteriormente prorogati fino al 31/8/2017;
- con delibera 3281/C del 16/11/2017 tutti e quattro gli affidamenti sono stati ancora prorogati fino al 31/12/2017;
- con delibera 3794/C del 29/12/2017 i medesimi affidamenti sono stati di nuovo prorogati fino al 28/2/2018;
- con delibera 565/C del 23/2/2018 gli stessi sono stati prorogati fino al 31/5/2018;
- con delibera 1971/C del 4/7/2018 i medesimi contratti sono stati infine prorogati fino al 17/7/2018.

In data 18 luglio 2018 è iniziata l'esecuzione dei servizi da parte dell' Ati Serenissima Ristorazione, che ha stipulato con la ASP di Messina il contratto di appalto a seguito dell'aggiudicazione della gara avente ad oggetto la gestione dei servizi integrati di lavanolo, pulizia e ristorazione per i PP.OO. e talune strutture extraospedaliere della ASP di cui al CIG 65678243D2.

## Osservazioni

**a)** Relativamente alla procedura di gara per i servizi integrati, di cui al **punto 1** della parte in fatto, gli ispettori hanno rilevato che al momento dell'ispezione il Tribunale e la Prefettura di Udine non

avevano prodotto, rispettivamente, il certificato dei carichi pendenti e l'informativa antimafia relativi alla mandante Ideal Service Soc. Coop.

In sede di controdeduzioni la ASP di Messina ha rappresentato di aver richiesto le certificazioni antimafia con il sistema SICEANT, e che alla data del 9 dicembre 2019 le pratiche risultavano ancora in istruttoria. In merito ai carichi pendenti la ASP di Messina ha dichiarato di aver inoltrato le relative richieste alle competenti Procure che non sarebbero state riscontrate.

**b)** Come già rappresentato, la ASP di Messina ha emanato in data 26 gennaio 2016 la determina a contrarre per la gara avente ad oggetto i servizi integrati di cui al CIG 65678243D2, che erano stati affidati in precedenza tramite separati appalti.

Alla data del 26 gennaio 2016, il contratto di Global Service presso il P.O. di Taormina affidato all'Ati La Cascina Global Service (**punto 2.1**) risultava scaduto già dal 30 ottobre 2015.

Come già evidenziato, con la delibera 212 del 26/1/2016, oltre ad indire la nuova gara, la ASP ha autorizzato in forma retroattiva lo svolgimento del servizio dal 1° novembre al 31 dicembre 2015 ed ha prorogato la prosecuzione dello stesso servizio fino al 30 giugno 2016. La proroga è motivata dal fine di assicurare i servizi essenziali ed indispensabili per il funzionamento del presidio ospedaliero, nelle more dello svolgimento della nuova gara.

Anche l'appalto avente ad oggetto la fornitura di generi alimentari occorrenti al servizio di ristorazione del P.O. di Lipari (**punto 2.2**) risultava scaduto in data 9 maggio 2015.

Con delibera 2708 del 16 novembre 2015 la ASP di Messina dà atto che l'affidatario ha continuato fino a tale data a svolgere il servizio senza soluzione di continuità, autorizzando in forma retroattiva lo svolgimento del servizio e disponendo una proroga dell'affidamento per ulteriori sei mesi. La proroga è motivata dall'esigenza di non interrompere il servizio di pubblica utilità e dal fatto che la ASP stava predisponendo gli atti relativi alla gara che ricomprendeva anche il servizio di ristorazione presso il P.O. di Lipari (tuttavia non era stata ancora emanata la determina a contrarre).

Con la delibera 1816 del 1° agosto 2016 la fornitura è stata di nuovo prorogata in forma retroattiva dal 20 novembre al 31 dicembre 2015 (nonostante fosse già stata prorogata fino a maggio 2016) e dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016 (la proroga è retroattiva a far data dal 31 luglio 2016).

Relativamente a tali affidamenti effettuati in forma retroattiva, aventi ad oggetto contratti già scaduti, si rileva che la prosecuzione dei servizi/forniture è stata frutto di una forma di rinnovo tacito dell'affidamento, inammissibile nel nostro ordinamento, stante il principio generale del divieto del rinnovo dei contratti pubblici sancito dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005 n. 62.

Nella vigenza del d.lgs. 163/2006, applicabile *ratione temporis*, l'unica forma di «rinnovo» ammissibile era quello espresso, sotto forma di ripetizione dei servizi analoghi, adottato con provvedimento espresso ed alle peculiari condizioni individuate, per gli appalti di servizi, dall'art. 57 comma 5 lett. b) dello stesso d.lgs. 163/2006 (art. 57 comma 3 lett. b) per gli appalti di forniture).

L'art. 57 co. 7 del d.lgs. 163/2006 enuncia il principio per cui è in ogni caso vietato il rinnovo tacito dei contratti aventi ad oggetto forniture, servizi, lavori, e i contratti rinnovati tacitamente sono nulli.

La necessità dell'adozione di un provvedimento espresso si evince anche dal primo capoverso dell'art. 57 del d.lgs. 163/2006, per cui l'amministrazione, laddove opti per una delle forme di procedura negoziata, deve darne conto con adeguata motivazione nella delibera o determina a contrarre.

Ne consegue che il contratto tacitamente rinnovato è nullo e improduttivo di effetti, ed anche gli atti di liquidazione e pagamento sono illegittimi in quanto disposti in palese violazione di norme imperative dell'ordinamento giuridico (delibera Anac n. 263 del 14 marzo 2018).

La ASP di Messina nelle controdeduzioni ha evidenziato che la sanatoria di attività proseguite dalle ditte oltre i termini di scadenza dei rispettivi contratti sarebbe un istituto giuridico pacificamente ammesso nel nostro ordinamento, ed i relativi provvedimenti sono stati adottati allo scopo di evitare che i

soggetti gestori agissero in via giudiziaria con aggravio di spese per la ASP che comunque, aveva usufruito dei servizi effettivamente resi.

Ciò è confermato dalle motivazioni contenute nelle delibere con le quali è stato affidato il servizio in forma retroattiva, che si basano sull'esigenza di non interrompere il servizio di pubblica utilità e la necessità di assicurare servizi indispensabili ed essenziali.

Relativamente a quanto sopra si ritiene che tali motivazioni non valgano a superare il divieto normativo, che non ammette forme di sanatoria per la prosecuzione di fatto di un contratto pubblico scaduto.

Si ritiene, inoltre, che proprio perché si trattava di servizi essenziali ed indispensabili, la ASP avrebbe potuto operare una corretta programmazione delle acquisizioni di beni e servizi e delle attività di gara, volte ad assicurare il regolare e tempestivo avvicendamento degli affidatari.

Nelle controdeduzioni, la ASP ha evidenziato come l'azienda, in prossimità della scadenza delle gare oggetto di ispezione, avesse proceduto alla riorganizzazione di alcuni uffici, tra i quali quello assegnatario degli appalti di che trattasi, per cui in tali circostanze non è stata possibile una programmazione precisa e puntuale sull'indizione delle nuove procedure di gara. Ciò ha comportato, al fine di evitare l'interruzione di servizi essenziali, il ricorso all'istituto della proroga. La ASP ha evidenziato inoltre la complessità della gara e la necessaria tempistica dei vari adempimenti connessi e conseguenti ed il contenzioso scaturito successivamente all'aggiudicazione della gara.

Pur comprendendo tali difficoltà di carattere organizzativo ed anche se era facoltativa all'epoca dei fatti la programmazione dell'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi in base all'art. 271 del d.p.r. 207/2010, il sistematico mancato utilizzo dello strumento della programmazione in ogni caso comporta, tra le varie conseguenze, anche l'assenza della definizione di termini, seppur semplicemente programmatori, di avvio delle procedure di selezione del nuovo affidatario (cfr. Comunicato del Presidente Anac del 4 novembre 2015).

Questo ultimo rilievo vale anche per gli appalti che alla data del 26 gennaio 2016 si trovavano prossimi alla scadenza, ovvero l'appalto per la gestione dei servizi alberghieri (**punto 2.3**) che sarebbe scaduto il 26 aprile 2016 e quello per il servizio di ristorazione in favore dei degenti del P.O. di Mistretta (**punto 2.4**) che sarebbe scaduto il 15 maggio 2016.

Nelle controdeduzioni la ASP ha comunque rappresentato che gli oneri sostenuti per le proroghe sono stati sempre calcolati sulla base dei prezzi originari di aggiudicazione risalenti a diversi anni precedenti, ridotti per effetto dell'art. 9 *ter* della legge 125/2015, sicché alla ASP non sarebbe derivato alcun danno patrimoniale.

**c)** Per quanto riguarda le proroghe degli affidamenti intervenute successivamente alla indizione della procedura di gara, occorre rilevare che in virtù di tali proroghe gli affidamenti scaduti si sono protratti per quasi due anni (da agosto 2016 a luglio 2018). Fino alla conclusione della procedura di gara, avvenuta originariamente il 22 marzo 2017, le proroghe hanno assunto carattere di cd. proroga tecnica. Successivamente, le proroghe sono state motivate dal contenzioso in corso, che si è protratto per più di un anno.

Tutte le proroghe sono state motivate dall'indispensabilità delle prestazioni per garantire la gestione dei servizi integrati necessari a tutti i presidi ospedalieri e a talune strutture extraospedaliere aziendali, soprattutto a beneficio dell'utenza.

Fermo restando il disposto dell'art. 11 del d.lgs. 163/2006, applicabile *ratione temporis* alla procedura di gara, e tenuto conto del fatto che l'instaurazione del contenzioso non appare imputabile alla stazione appaltante (seppure fosse prevedibile), relativamente alle proroghe tecniche si osserva quanto segue.

L'Autorità si è più volte pronunciata sui presupposti ed i limiti della cd proroga tecnica e sull'utilizzo improprio delle proroghe/rinnovi di contratti pubblici, ammettendo la proroga tecnica solo in via del tutto eccezionale, poiché costituisce una violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità

di trattamento, non discriminazione e trasparenza, enunciati nel previgente codice dei contratti all'art. 2 comma 1 (oggi art. 30 del d.lgs. 50/2016). Per l'Autorità la proroga è una prassi amministrativa che può utilizzarsi in via del tutto eccezionale, in considerazione della necessità - riscontrata e adeguatamente ponderata nella circostanza concreta - di evitare un blocco dell'azione amministrativa, ma tenendo presente che essa, in generale, comporta una compressione dei principi di libera concorrenza (cf. Comunicato del Presidente del 4/11/2015; parere AG 38/2013, Delibera n. 822 del 25/11/2019).

Nel caso oggetto di istruttoria, si ritiene che il ripetuto uso delle proroghe da parte della ASP sia dovuto in primo luogo ad una carenza di programmazione dell'acquisto di beni e servizi, che dovrebbe garantire il regolare e tempestivo avvicendamento degli affidatari, a maggior ragione nel caso in esame, trattandosi di servizi indispensabili ed essenziali.

L'utilizzo ripetuto delle proroghe da parte della ASP di Messina appare quindi in contrasto con la funzione della proroga tecnica, che è uno strumento di transizione per qualche mese di ritardo determinato da fatti imprevedibili, per il tempo strettamente necessario ad espletare la nuova procedura e passare da un regime contrattuale ad un altro.

Si ritiene che proprio perché si trattava di una gara complessa, probabilmente oggetto di contenzioso, la ASP, tenuto conto delle imminenti scadenze dei singoli contratti, avrebbe potuto programmare per tempo gli acquisti in base a procedure di gara, magari inserendo la clausola di risoluzione in caso di aggiudicazione della gara per i servizi integrati, così come tale clausola è stata apposta negli atti di proroga.

## **B) Rinnovi e proroghe connessi alla procedura aperta per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione dei locali di tutti i distretti sanitari aziendali nonché dei locali del presidio ospedaliero di Lipari - CIG 6539074691.**

### **Fatto**

1. Con delibera n. 3130/DG del 28/12/2015 la ASP di Messina ha indetto una gara a procedura aperta per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione dei locali di tutti i distretti sanitari aziendali nonché dei locali del Presidio Ospedaliero di Lipari ai sensi degli artt. 3, 28 e 55 del d.lgs. 163/2006, con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'importo stimato dell'affidamento per quattro anni è stato stabilito in complessivi € 4.886.264,76 oltre Iva.

Con delibera n. 1587/DG del 1/6/2018 la ASP di Messina ha aggiudicato in via definitiva la gara alla P.F.E. S.p.A., a decorrere dal 1 settembre 2018.

L'aggiudicazione è stata impugnata dalla GFM Gioma (concorrente escluso) con ricorso al Tar Catania notificato alla ASP di Messina in data 27/6/2018 con contestuale domanda cautelare.

La P.F.E. S.p.A. a sua volta ha presentato ricorso incidentale. Il Tar, con sentenza n. 1675/2018 del 6/8/2018 ha accolto il ricorso incidentale con conseguente declaratoria di improcedibilità del ricorso principale per sopravvenuta carenza di legittimazione attiva.

Pertanto, l'ASP di Messina, con delibera n. 2480/C del 28 agosto 2018, prendendo atto della suddetta sentenza, ha confermato il provvedimento di aggiudicazione in favore della società P.F.E., procrastinando la data di decorrenza del servizio al 16/10/2018, nelle more delle verifiche propedeutiche alla stipula del contratto.

2. Gli ispettori hanno verificato che le prestazioni oggetto della gara indetta con delibera n. 3130 del 28/12/2015 erano stati affidati dalla ASP di Messina con separati appalti, ciascuno avente ad oggetto la pulizia di diversi distretti sanitari. Tali appalti, al momento della emanazione della determina a contrarre n. 3130/2015 risultavano prossimi alla scadenza ed in un caso risultava già scaduto.

Infatti:

**2.1.** L'appalto per la fornitura del servizio di pulizia e sanificazione dei Presidi extra ospedalieri ed i servizi amministrativi dei **distretti sanitari di Sant'Agata di Militello, Mistretta e Patti** era stato affidato il 5/12/2014 tramite MePA alla Zenith Services Group, per un anno e l'importo complessivo di € 186.701,07 Iva e oneri per la sicurezza compresi. L'appalto scadeva il 14/12/2015 e con delibera n. 3130/DG del 28/12/2015, oltre all'indizione della gara di cui al CIG 66539074691, nelle more della conclusione della stessa, è stata autorizzata la proroga del servizio fino al 31/5/2016 per € 93.852,27 Iva inclusa.

**2.2.** L'appalto per la fornitura del servizio di pulizia e sanificazione dei locali dei Presidi extra ospedalieri ed i servizi amministrativi dei **distretti sanitari di Barcellona Pozzo di Gotto e Milazzo** era stata aggiudicata tramite MePA il 18/12/2014 alla Zenith Services Group per un anno ad un importo complessivo di € 157.846,59 Iva compresa oltre oneri per la sicurezza. Con delibera n. 3130/DG del 28/12/2015, oltre all'indizione della gara di cui al CIG 66539074691, nelle more della conclusione della stessa, è stata autorizzata la proroga del servizio, che sarebbe scaduto il 31/12/2015, fino al 31/5/2016 per un importo di € 67.644,65 Iva inclusa.

**2.3.** L'appalto annuale per la fornitura del servizio di pulizia e sanificazione dei locali dei Presidi extra ospedalieri e dei servizi amministrativi del **distretto sanitario di Taormina** era stato affidato alla SO.GE.MAN. S.r.l., tramite MePA in data 23/12/2014, per un anno ed un importo complessivo di € 61.732,00 Iva compresa oltre oneri per la sicurezza. Con delibera 3130/DG del 28/12/2015, oltre all'indizione della gara di cui al CIG 66539074691, nelle more della conclusione della stessa, è stata autorizzata la proroga del servizio che sarebbe scaduto il 7/1/2016, fino al 31/5/2016 per un importo di € 24.556,16 Iva inclusa.

**2.4.** L'appalto per la fornitura del servizio di pulizia e sanificazione dei locali dei Presidi extra ospedalieri ed i servizi amministrativi del **distretto sanitario di Messina** era stato aggiudicato tramite MePA alla SO.GE.MAN. S.r.l. per l'importo complessivo per un anno di € 165.544,24 Iva compresa oltre oneri per la sicurezza. Con delibera 3130/DG del 28/12/2015, oltre all'indizione della gara di cui al CIG 66539074691, nelle more della conclusione della stessa, è stata autorizzata la proroga del servizio che sarebbe scaduto il 31/3/2016 fino al 31/5/2016 per un importo di € 55.181,40 Iva inclusa ed oltre oneri per la sicurezza.

**2.5.** L'appalto triennale per la fornitura del servizio di pulizia e sanificazione e disinfezione dei locali del Presidio Ospedaliero di Lipari e di pulizia presso i locali dei Presidi extraospedalieri e dei servizi amministrativi del **distretto sanitario di Lipari** era stato aggiudicato tramite gara a procedura aperta, per l'importo complessivo di € 289.280,00 oltre Iva e oneri per la sicurezza, in data 28/1/2013 alla Euroservice Group S.r.l. Con delibere n. 1331DG del 7/6/2016 e n. 3011DG del 21/12/2016, nelle more della conclusione della gara di cui al CIG 66539074691, sono state autorizzate le proroghe del servizio rispettivamente fino al 31/12/2016 (€ 32.596,16) ed al 30/4/2017 (€ 37.252,76) Iva inclusa ed oltre oneri per la sicurezza.

Gli ispettori hanno verificato che tutti i suddetti affidamenti sono stati ulteriormente prorogati dalla ASP di Messina durante lo svolgimento della procedura di gara indetta con delibera n. 3130 del 28/12/2015 e tali proroghe si sono protratte fino al 15 ottobre 2018<sup>1</sup>, il giorno precedente all'avvio

---

<sup>1</sup> Si tratta delle seguenti delibere:1331DG del 7/06/2016 fino al 31/12/2016, 3011 del 21/12/2016 fino al 30/04/2017, 11561DG del 27/04/2017 fino al 31/07/2017, 21391DG del 24/07/2017 fino al 30/09/2017, 2789/C del 4/10/2017 fino al 31/12/2017, 3798/C del 29/12/2017 fino al 28/02/2018, 647/C del 1/03/2018 fino al 31/05/2018, 1587/C dell'1/6/2018 fino al 31/08/2018, 2480/C del 28/08/2018 fino al 15/10/2018.

dell'esecuzione del servizio da parte della società P.F.E. risultata aggiudicataria della gara anche all'esito del contenzioso dinanzi al Tar Catania.

## Osservazioni

**a)** Relativamente alla procedura di gara per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione dei locali di tutti i distretti sanitari aziendali nonché dei locali del presidio ospedaliero di Lipari (CIG 6539074691) gli ispettori hanno rilevato che al momento dell'ispezione non erano ancora pervenute l'informativa antimafia ed i certificati dei carichi pendenti dei residenti nelle provincie di Siracusa e Catania.

Anche in questo caso la ASP ha rappresentato nelle controdeduzioni di aver richiesto le certificazioni antimafia con il sistema SICEANT, e che alla data del 9 dicembre 2019 le pratiche risultavano ancora in istruttoria. In merito ai carichi pendenti la ASP di Messina ha dichiarato di aver inoltrato le relative richieste alle competenti Procure che non sarebbero state riscontrate.

**b)** La determina a contrarre relativa alla gara di cui sopra è stata emanata il 28/12/2015, quando l'appalto per la pulizia dei distretti sanitari di S. Agata di Militello, Patti e Mistretta (**punto 2.1**) era già scaduto il 14 dicembre 2015

Gli altri affidamenti erano prossimi alla scadenza, in particolare quello relativo ai distretti sanitari di Barcellona P.G. e Milazzo (**punto 2.2**) sarebbe scaduto pochi giorni dopo, il 31 dicembre 2015.

Gli altri affidamenti sono scaduti il 7 gennaio 2016 (distretto sanitario di Taormina di cui al **punto 2.3**) il 3 marzo 2016 (distretto sanitario di Messina di cui al **punto 2.4**) e quello relativo al distretto e P.O. di Lipari sarebbe scaduto il 15 settembre 2016 (**punto 2.5**).

La prosecuzione degli affidamenti è stata motivata dalla ASP di Messina in base al fatto che tale tipologia di prestazioni sono state ritenute indispensabili per garantire i livelli essenziali di assistenza, in particolare le condizioni igienico sanitarie e di sicurezza necessarie per consentire agli operatori interessati di agire in maniera funzionale nell'ambiente di lavoro dato, anche a beneficio dell'utenza.

Fino all'aggiudicazione della gara, avvenuta il 1° giugno 2018, le proroghe sono state motivate, altresì, in base alla procedura di gara in corso, mentre successivamente all'aggiudicazione le proroghe sono state motivate dalla pendenza del ricorso giurisdizionale dinanzi al Tar Catania.

Relativamente alle proroghe ed ai rinnovi di cui sopra, si richiamano, pertanto, le osservazioni formulate in precedenza per quanto riguarda l'inammissibilità del rinnovo tacito dei contratti pubblici, successivamente alla scadenza.

Valgono altresì le considerazioni già sopra esplicitate per quanto riguarda il ricorso alla cd. proroga tecnica imputabile ad una carenza di programmazione da parte della stazione appaltante.

A ciò si aggiunga che nel caso in esame la procedura di gara si è protratta per circa due anni e mezzo (da gennaio 2016 a giugno 2018), un arco di tempo prolungato, fatto che ha portato la stazione appaltante a disporre, di conseguenza, prolungate proroghe degli affidamenti.

A riguardo gli spettatori hanno rilevato che la commissione di gara si è insediata ad aprile del 2016, e fino a novembre del 2016 ha proceduto alla valutazione della documentazione amministrativa, mentre fino a marzo 2017 ha proceduto alla valutazione delle offerte tecniche. Si è quindi passati alla valutazione delle offerte economiche, ed il 29 maggio 2017 il Direttore ha disposto la nomina della Commissione per la valutazione delle due offerte anomale, i cui lavori sono durati complessivamente 8 mesi (dal 5/6/2017 al 5/2/2018) con un'interruzione da luglio a novembre 2017.

L'aggiudicazione provvisoria del servizio è quindi avvenuta in data 23 maggio 2018, tre mesi dopo il termine dei lavori della commissione.

Nelle controdeduzioni la ASP di Messina ha chiarito le motivazioni per cui l'iter della procedura ha subito una dilatazione dei tempi da giugno a settembre 2016 ed ha ribadito in ogni caso che le proroghe

costituivano degli atti necessitati, al fine di evitare l'interruzione di pubblici servizi che non potevano altrimenti essere gestiti.

Relativamente a quanto sopra si deve comunque osservare che l'iter della procedura si è protratto per un lungo lasso di tempo anche successivamente al mese di settembre 2016.

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

### **DELIBERA**

- l'illegittimità del ricorso, da parte della ASP di Messina, a rinnovi di contratti scaduti effettuati in forma retroattiva ed a reiterate proroghe tecniche per l'affidamento degli appalti aventi ad oggetto i servizi di lavanolo, pulizia e ristorazione, correlati all'espletamento della gara per la gestione dei servizi integrati aggiudicata con deliberazione del 27 ottobre 2017 e successivamente alla stessa;
- l'illegittimità del ricorso, da parte della ASP di Messina, a rinnovi di contratti scaduti effettuati in forma retroattiva ed a reiterate proroghe tecniche per l'affidamento degli appalti aventi ad oggetto il servizio di pulizia e sanificazione dei locali, correlati all'espletamento della gara relativa ai locali di tutti i distretti sanitari aggiudicata con delibera del 1° giugno 2018;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Azienda Sanitaria Provinciale di Messina nonché alla Regione Siciliana, che esercita funzioni di vigilanza nei confronti dell'Azienda.

Il Presidente f.f.  
*Francesco Merloni*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 3 marzo 2020

Il Segretario  
*Maria Esposito*