



DELIBERA n. 524

dell'8 novembre 2023

Fascicolo Anac n. 1544/2022

Oggetto: Ispezione presso l'Azienda Sanitaria Provinciale di Enna nelle giornate del 13-14-15 dicembre 2022 – Mandato Ispettivo prot. n. 100450 dell'1.12.2022 nell'ambito del quale è stata disposta l'acquisizione di "*puntuali elementi conoscitivi e documentali sull'attività negoziale svolta nel tempo dall'Amministrazione nel suo complesso e, prioritariamente, sugli affidamenti di servizi e forniture relativi ai seguenti ambiti: mensa e ristorazione, pulizia, assistenza domiciliare respiratoria, smaltimento rifiuti sanitari, vigilanza, manutenzione software e piattaforme telematiche...*".

Riferimenti normativi

Art. 2, co. 1 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i.

Art. 30, co. 1 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.

Art. 97 Costituzione

Art. 31 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.

D.M. n. 49 del 7 marzo 2018

Parole chiave

Proroga dei contratti pubblici; contratto ponte; controlli in fase esecutiva.

Massime

Appalto pubblico - Servizi - Scelta del Contraente - Procedura - Affidamento senza gara - Proroga Tecnica - Ratio – Limiti – Contratto ponte.

La proroga tecnica dei contratti pubblici ha carattere eccezionale e di temporaneità, essendo uno strumento volto esclusivamente ad assicurare una data prestazione in favore della Pubblica amministrazione, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara ed è ammessa solo nei casi eccezionali in cui, per ragioni oggettive estranee all'amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare il servizio nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara.

L'utilizzo reiterato della proroga tecnica, che si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, comporta la violazione dei principi di libera concorrenza e di parità di trattamento, enunciati dall'art. 2 comma 1 del d.lgs. n. 163 del 2006, oggi art. 30 comma. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Inoltre, con particolare riferimento all'ambito sanitario in cui vi è l'obbligo di approvvigionamento relativamente a talune categorie merceologiche presso le centrali regionali di riferimento o presso Consip, nel caso di assenza di iniziative attive presso il soggetto aggregatore di riferimento o

presso Consip, la proroga non è l'unico strumento a disposizione dell'Ente del SSN; quest'ultimo, invero, può ben ricorrere alla stipula di un contratto ponte ex art. 63, comma 2, lett. c), o ex art. 63, comma 5, d.lgs. 50/2016.

Appalto pubblico - Servizi – Scelta del contraente – Procedura – Controlli – Verifica di conformità – Finalità.

Le verifiche di conformità in corso di esecuzione sono finalizzate all'accertamento del rispetto, da parte dell'appaltatore, delle condizioni e dei termini stabiliti dal contratto di appalto, in particolare se le prestazioni svolte siano eseguite a regola d'arte sotto il profilo tecnico e funzionale, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni previsti dal contratto stesso.

In base, infatti, a quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 31 d.lgs. 50/2016, delle Linee Guida Anac n. 3 e del DM n. 49 del 7/03/2018 (norme di riferimento in punto di coordinamento – direzione – controllo tecnico contabile dell'esecuzione del contratto), occorre sempre verificare e comprovare nel dettaglio che le attività e le prestazioni rese dall'O.E. siano eseguite in conformità al contratto cui ci si riferisce.

VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTO

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

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

Premesse

Sono pervenuti all'esame dell'Autorità alcuni esposti con cui sono state segnalate talune possibili anomalie riferibili all'affidamento dei servizi di mensa/ristorazione, vigilanza, manutenzione

software/piattaforme telematiche e assistenza domiciliare respiratoria da parte dell'Azienda Sanitaria Provinciale (d'ora in avanti ASP) di Enna.

In base a quanto rappresentato, gli affidamenti appena menzionati sarebbero scaduti da vario tempo, risultando oggetto di successive e reiterate proroghe.

Con note prott. nn. 33040 del 2.5.2022 e 34115 del 5.5.2022 l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, pertanto, ha inviato richieste di informazioni e di documenti alla ASP di Enna, riscontrate da quest'ultima con nota acquisita al prot. Anac n. 39847 del 24.5.2022.

A fronte dei primi elementi acquisiti e potuti valutare sulla fattispecie, il fascicolo *de quo* è confluito nel piano ispettivo dell'ANAC per l'anno 2022, deliberato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 06.09.2022 e, con mandato ispettivo del Presidente prot. n. 100450 dell'1.12.2022, è stata disposta una specifica attività ispettiva ai sensi dell'art. 213, comma 5 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., presso le sedi dell'ASP di Enna, al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali sull'attività negoziale svolta nel tempo dall'Amministrazione nel suo complesso e, prioritariamente, sugli affidamenti di servizi e forniture relativi ai seguenti ambiti: mensa e ristorazione, pulizia, assistenza domiciliare respiratoria, smaltimento rifiuti sanitari, vigilanza, manutenzione software e piattaforme telematiche. Nel mandato si è fatto, altresì, riferimento ad ulteriori approfondimenti riguardanti gli affidamenti di servizi e forniture, effettuati e/o da effettuare, con il ricorso alle procedure in economia, agli affidamenti diretti ed alle procedure negoziate o comunque non espletati con il ricorso alla gara pubblica d'appalto, nonché alle procedure individuabili con i CIG 5573211734 e 5573251836 e procedure connesse. Le verifiche avrebbero avuto ad oggetto la fase di affidamento, attraverso l'esame e il controllo degli atti di gara, nonché, nel caso di appalti di importo maggiormente significativo, la fase di esecuzione degli stessi, con accertamento, tra l'altro, del corretto agire della stazione appaltante nella propria funzione di controllo dell'esatto adempimento delle obbligazioni da parte dell'appaltatore.

Nelle date del 13 – 14 – 15 dicembre 2022 il Gruppo ispettivo costituito dai funzionari dell'Anac ha eseguito le operazioni di verifica ispettiva presso le sedi dell'ASP di Enna in via Armando Diaz 7/9.

A fronte degli elementi conoscitivi acquisiti nel corso dell'ispezione, il Gruppo ispettivo ha richiesto all'ASP di Enna chiarimenti, anche documentali, assegnando per il riscontro un termine di 30 giorni dalla data dell'ispezione.

La ASP di Enna ha inviato la relazione e la relativa documentazione con nota acquisita al prot. Anac n. 3811 del 17.1.2023.

Con nota prot. n. 39390 del 23.5.2023 l'Ufficio istruttore ha inviato all'ASP di Enna la comunicazione di avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e relativa comunicazione delle risultanze ispettive.

Con nota acquisita al prot. Anac n. 48849 del 22.6.2023 l'ASP di Enna ha formulato le proprie controdeduzioni.

1. Inquadramento generale - L'Azienda Sanitaria Provinciale di Enna

L'ASP di Enna comprende n. 4 Presidi Ospedalieri (l'Ospedale Umberto I di Enna, l'Ospedale di Leonforte, l'Ospedale di Nicosia e l'Ospedale di Piazza Armerina).

Il Direttore Amministrativo ha chiarito che l'attività negoziale svolta all'interno della ASP risulta residuale rispetto alla complessiva attività contrattuale che si esplica principalmente attraverso la CUC della Regione Sicilia e il Soggetto Aggregatore del Bacino della Sicilia Orientale previsto dalla L.R. 5/2009 della Regione Sicilia.

Con la L.R. da ultimo citata (L.R. 5/2009) sono stati istituiti i due Soggetti Aggregatori del Bacino della Sicilia Orientale (di cui fa parte la ASP di Enna) e del Bacino della Sicilia Occidentale, con il compito di individuare la S.A. capofila per gli acquisti delle aziende facenti parte dei medesimi.

Il Coordinatore di ciascun Bacino viene nominato dall'Assessorato alla Salute e attualmente, per la Sicilia Orientale, è il Direttore Generale dell'Azienda Ospedaliera Cannizzaro di Catania.

Successivamente, con l'istituzione della CUC che fa capo all'Assessorato all'Economia, gli acquisti di beni e servizi (con riferimento ad alcune categorie merceologiche, alla stregua della normativa nazionale) sono stati centralizzati in capo alla stessa.

Allo stato, in ambito regionale, continuano ad operare i diversi soggetti aggregatori di cui sopra. Per quanto concerne l'attività negoziale svolta direttamente dalla ASP di Enna, il Direttore Amministrativo ha chiarito che – nel caso di acquisizione di beni e servizi di importo superiore alle soglie consentite – si procede sempre a verificare previamente l'esistenza di analoga procedura da parte della CUC o del Bacino della Sicilia Orientale ovvero l'esistenza di convenzioni/accordi quadro attivi presso Consip, provvedendosi in assenza delle quali all'attivazione di autonome procedure di gara.

In concreto, le richieste di acquisizione di beni o servizi formulate dai Direttori delle singole U.O.C. vengono sottoposte al parere del Direttore di Dipartimento di riferimento, quindi all'ulteriore parere del Direttore Sanitario o Amministrativo a seconda della tipologia del bene o del servizio richiesto, infine vengono autorizzate dal Direttore Generale.

L'U.O.C. richiedente predispone, di norma, il Capitolato Speciale con le caratteristiche tecniche del bene o servizio richiesto, trasmettendo il documento all'U.O.C. Provveditorato successivamente all'intervenuta autorizzazione del DG. L'U.O.C. Provveditorato provvede conseguentemente, previa effettuazione delle richiamate verifiche in ordine all'eventuale esistenza presso la CUC/Soggetti Aggregatori di analoghe procedure di appalto, ad individuare la procedura più idonea per l'acquisizione del bene o del servizio richiesto, attivandosi per lo svolgimento e per il perfezionamento della stessa.

I rappresentanti dell'ASP di Enna hanno chiarito i rapporti con la CUC e con il Coordinamento del Bacino Orientale, evidenziando che la CUC della Regione Sicilia, al ricorrere dell'esigenza, richiede alle Aziende Sanitarie presenti sul territorio di segnalare i propri fabbisogni in termini di beni e servizi e, sulla scorta di ciò, provvede all'espletamento delle relative gare d'appalto, procedendo alla redazione degli atti tecnici sottesi alla gara e all'espletamento della stessa, richiedendo talvolta all'ASP la designazione di referenti tecnici/specialisti per la redazione dei Capitolati Speciali o per la costituzione della commissione giudicatrice.

Nel corso degli ultimi anni, tuttavia, a richieste di acquisizione di specifici beni e servizi formulate dalla ASP di Enna, ovvero nel caso di annullamento di procedure di gare indette dalla CUC da parte dell'autorità giudiziaria, la CUC medesima ha autorizzato le Aziende a procedere in via autonoma. In molti casi, nelle more dell'espletamento e/o del perfezionamento delle gare da parte della CUC, l'ASP di Enna, al fine di assicurare la continuità di servizi essenziali, ha provveduto a disporre specifiche proroghe di contratti in essere.

Inoltre, sulla base di quanto acquisito in sede ispettiva, è emerso che il Coordinamento di Bacino Orientale, negli ultimi anni, ha operato poco e, in ogni caso, con riferimento ad ambiti che non rientrano nella specifica competenza della CUC, ha provveduto ad individuare delle tipologie di forniture e servizi le cui procedure di gara sono state svolte da un'Azienda capofila, individuata tra le Aziende del medesimo Bacino, per soddisfare i fabbisogni delle stesse. L'Azienda capofila, in tal caso, ha operato redigendo i documenti tecnici sottesi alla specifica gara, una volta acquisite le esigenze delle ulteriori Aziende all'interno del Bacino, provvedendo al conseguente espletamento delle relative procedure.

È stato, inoltre, appurato che non esiste alcuna regolamentazione specifica aziendale sulla disciplina dei contratti, facendosi riferimento alle norme di settore, e che annualmente si provvede alla predisposizione del Piano degli Investimenti tenuto conto delle esigenze emergenti dalle strutture amministrative ed alla Programmazione biennale di beni e servizi.

Con riferimento alla fase esecutiva dei servizi e delle forniture, è stato chiarito in via preliminare che già con la determina/delibera di aggiudicazione viene nominato il Direttore dell'Esecuzione del contratto (DEC). In base alla tipologia del bene o del servizio fornito, il DEC viene individuato tra i Direttori delle Unità Operative competenti; in via esplicativa, nel caso di appalto di ristorazione o di vigilanza o di pulizia (per l'Ospedale) la figura del DEC è individuata nel Direttore Medico del Presidio Ospedaliero, nel caso di appalto di manutenzione la figura del DEC coincide con il Responsabile del Servizio Tecnico.

Nel corso dell'ispezione, è stata fornita copia dell'atto aziendale e dell'organigramma aziendale nonché copia della programmazione biennale dell'ultimo quadriennio, sostanziata nella produzione di n. 3 distinte Deliberazioni del DG; è stata prodotta, altresì, copia della Delibera n. 268 del 22.2.2022 facente riferimento alla previsione economica della gestione anno 2022 dell'ASP di Enna con allegato il Piano degli Investimenti.

Nei paragrafi che seguono si procederà ad esporre cronologicamente quanto fattualmente verificatosi in relazione all'affidamento ed all'esecuzione dei servizi oggetto di ispezione, unitamente a quanto dedotto in sede di controdeduzioni dalla S.A. e a quanto risultato all'esito dell'istruttoria.

2. I contratti di appalto sottoposti a verifica

2.1 Servizio di mensa e ristorazione – iter appalto e ulteriori elementi di conoscenza acquisiti

Presso l'ASP di Enna è attivo un "contratto ponte" relativo al servizio di ristorazione per i degenti e dipendenti, erogato presso i 4 PP.OO.

Qui di seguito si riassumono sinteticamente gli atti adottati dall'Azienda nel tempo:

a) con Delibera n. 1117 del 27.6.2012 si è provveduto alla "approvazione degli atti di gara del servizio di ristorazione per i Presidi Ospedalieri dell'ASP di Enna, a decorrere dall'1.8.2012, alla Ditta Euroristorazione s.r.l."¹, per il prezzo annuo di 2.442.000,00, IVA 10% inclusa. Successivamente, vi è stata la cessione dalla ditta Euroristorazione s.r.l. alla ditta Serenissima Ristorazione s.p.a. del ramo d'azienda inerente all'area Sicilia e, in seguito alla suddetta cessione, la Serenissima s.p.a. è subentrata nel contratto di fornitura del servizio di ristorazione per gli stabilimenti ospedalieri dell'ASP di Enna.

b) Con Delibera n. 1008 dell'11.9.2019 l'ASP di Enna ha provveduto ad autorizzare la stipula di un "contratto ponte" con la ditta Serenissima per la fornitura del servizio di ristorazione dall'1.8.2019 al 28.2.2020, nelle more dell'aggiudicazione della gara regionale.

c) Con Delibera n. 433 del 12.3.2020 si è provveduto ad autorizzare la stipula di un "contratto ponte" con la ditta Serenissima dall'1.3.2020 al 31.12.2020.

d) Con Delibera n. 1879 del 31.12.2020 è stata autorizzata la stipula di un "contratto ponte" dall'1.1.2021 al 31.12.2021.

e) Con Delibera n. 1885 del 30.12.2021 è stata autorizzata un'ulteriore proroga dall'1.1.2022 al 31.3.2022.

f) L'Ufficio Speciale CUC, in esito a vari tentativi di esperimento di gare regionali non andati a buon fine, con nota prot. n. 1127 del 20.2.2022 ha chiesto a tutte le Aziende del SSR l'indicazione di più professionalità cui affidare l'incarico di redigere gli atti di gara delle procedure per l'affidamento del servizio di ristorazione.

g) Con Delibera n. 509 del 7.4.2022 è stata autorizzata la stipula di un contratto ponte con la ditta Serenissima dall'1.3.2022 al 31.12.2022.

h) A seguito della richiesta della CUC, rivolta a tutte le Aziende del SSR e avente ad oggetto la compilazione di una scheda di rilevazione dati al fine della indizione di una nuova procedura di affidamento nel settore *de quo*, la ASP di Enna ha comunicato i propri fabbisogni con nota prot. n. 52116 del 19.5.2022.

Il Gruppo Ispettivo ha richiesto nel corso dell'ispezione, con riguardo all'appalto di che trattasi, la produzione di copia del contratto originario, di eventuali successivi atti modificativi dello stesso, copia del Capitolato Speciale di appalto, nonché copia della determina di indizione della relativa gara n. 771/2011. Tutti i suddetti documenti sono stati prodotti dall'ASP di Enna con nota acquisita al prot. Anac n. 3811 del 17.1.2023.

A richiesta del Gruppo Ispettivo, è stato chiarito, poi, che le figure che, di fatto, svolgono le funzioni di DEC del contratto in questione sono identificabili nei Direttori delle Direzioni Mediche dei n. 4 Presidi Ospedalieri.

In sede di visita ispettiva, è stato audito anche il Direttore della U.O.C. Direzione Medica di Presidio P.O. Umberto I di Enna alla quale afferisce l'Unità Operativa Semplice Direzione Medica Presidio Ospedaliero di Leonforte (F.BC.), che svolge le funzioni di DEC in relazione ai due Presidi Ospedalieri appena menzionati. Lo stesso ha evidenziato che, tenuto conto delle indicazioni di cui

¹ Tale gara era stata indetta con Delibera n. 771 del 12.4.2011 per un periodo di 60 mesi, prorogabile per ulteriori 24 mesi. La proroga è stata autorizzata con Delibera n. 347 dell'11.5.2017.

agli artt. 52 e 53 del Capitolato Speciale per l'affidamento del servizio di che trattasi, svolge personalmente, coadiuvata dal Dirigente Medico operante presso la Direzione Medica, attività di controllo sui pasti forniti ai degenti con assaggio degli stessi e interviste ai pazienti sulla qualità dei pasti distribuiti, oltre che sulla conformità degli stessi agli ordini effettuati. Il Direttore della U.O.C. Direzione Medica di Presidio P.O. Umberto I di Enna ha evidenziato che *"alcun apprezzabile o significativo disservizio ha avuto modo di verificare da quando svolge concretamente la suddetta funzione che ha coinciso con la diminuzione dell'ondata pandemica"*.

Il Direttore U.O.C. Servizio di Provveditorato ha chiarito, inoltre, che il responsabile della liquidazione dei corrispettivi all'impresa Serenissima s.p.a., a seguito di modifica all'organizzazione aziendale, è il Direttore U.O.C. Amministrativa Area Sud che svolge, quindi, di fatto, un controllo quantitativo sulle prestazioni rese (controllo amministrativo-contabile), comunque validato dal Direttore della U.O.C. Direzione Medica di Presidio P.O. Umberto I di Enna. All'emissione dei mandati di pagamento provvede invece il Servizio Economico Finanziario e Patrimoniale.

A richiesta degli Ispettori, il Direttore U.O.C. Servizio di Provveditorato ha acquisito dall'Ufficio competente la Delibera n. 2035 del 12.11.2014, dalla quale è possibile desumere che la costituzione della Commissione di Vigilanza per il vitto di cui agli artt. 52 e 53 del Capitolato Speciale risulta disciplinata dalla suddetta Delibera; nella stessa si dà mandato al Direttore Sanitario dell'Azienda per la concreta attuazione di quanto ivi previsto e per l'individuazione e la designazione delle specifiche professionalità da inserire nelle suddette commissioni a mezzo di apposite disposizioni attuative. Con la medesima Delibera risulta disciplinato l'espletamento dei controlli e delle incombenze in capo a tali organi.

Con nota acquisita al prot. Anac n. 3811/2023, la ASP di Enna ha prodotto, altresì, un' "attestazione relativa all'attività di vigilanza per il vitto dei PP.OO. dell'ASP di Enna" (prot. dell'Ente n. 4756/2023), in cui il Direttore Sanitario *omissis* ha attestato di avere impartito personalmente ai Direttori/Responsabili dei Presidi Ospedalieri Aziendali le disposizioni attuative in merito all'espletamento delle incombenze e dei controlli relativi alla produzione e alla distribuzione degli alimenti, non producendo, tuttavia, alcuna documentazione a comprova e/o a supporto di quanto attestato.

A fronte di quanto sopra, in sede di avvio del procedimento, l'Ufficio istruttore ha rilevato un uso eccessivo dello strumento della proroga e un improprio uso dell'espressione contratto ponte ad opera della ASP di Enna, sollevando, altresì, dubbi sulla corretta esecuzione, ad opera della medesima, dei controlli in fase esecutiva.

La ASP di Enna, dopo aver ribadito nelle proprie controdeduzioni il carattere marginale dell'attività della stessa rispetto agli adempimenti della CUC e del Soggetto Aggregatore del Bacino della Sicilia Orientale, ha affermato che la vicenda del servizio di ristorazione trova la sua genesi nella Delibera n. 1117 del 27/6/2012, con cui sono stati approvati gli atti di aggiudicazione della gara, a decorrere dall'1/8/2012, in favore della Eurostazione srl, afferenti ai presidi ospedalieri facenti parte dell'ASP di Enna.

Con Decreto Dirigenziale n. 1261 del 30/6/2017 la CUC Regione Sicilia ha indetto la gara per la fornitura del servizio di ristorazione, con lotto riguardante le ASP di Enna e Caltanissetta. Successivamente, con Decreto Assessoriale n. 1920 del 10/9/2018, la CUC regionale ha annullato la predetta gara.

In data 8/11/2018, la CUC ha chiesto all'ASP l'invio delle planimetrie delle cucine oltre che la compilazione di un questionario, per indire la nuova gara, nota prontamente riscontrata dall'ASP di Enna.

Con PEC del 22/3/2019 l'ASP di Enna, facendo presente la prossimità della scadenza del contratto vigente, ha sollecitato la CUC per conoscere il cronoprogramma della istituenda gara, in relazione alla circolare congiunta del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia n. 20518/2016 e dei DPCM del 24/12/2015 e dell'11/7/2018. La CUC non ha fornito un preciso cronoprogramma, invitando l'ASP ad intraprendere le iniziative ritenute opportune, in relazione alla citata circolare nonché ai DPCM menzionati.

In data 17/4/2019, con D.A.S. n. 808, rettificato con DAS n. 1327 del 13/6/2019 e nota prot. n. 32824 del 20/6/2019, la CUC ha comunicato alle Aziende del SSR che il termine per la presentazione delle offerte era stato fissato per il 30/7/2019, successivamente prorogato, con D.A.S. n. 3052 del 6/12/2019, all'8/1/2020.

Nel frattempo, la ASP di Enna ha provveduto ad autorizzare la stipula di "contratti ponte" con la Serenissima Ristorazione spa per la fornitura del servizio. Il 18/12/2020, con nota prot. n. 109750 l'ASP, dopo aver evidenziato la scadenza del contratto afferente al servizio di ristorazione, ha nuovamente chiesto alla CUC informazioni relative allo stato della procedura di affidamento, precisando, altresì, di voler conoscere se altri soggetti aggregatori avessero intrapreso iniziative simili.

In data 1/3/2021, l'ufficio CUC, nel riscontrare la nota dell'Azienda, ha avuto modo di precisare che la procedura risultava *sub iudice*, essendo pendente una controversia con udienza fissata per il 22/4/2021 avanti il TAR Palermo; nella stessa nota ha comunicato di non conoscere procedure attivate da altri soggetti aggregatori. Il 7/6/2021 la CUC ha comunicato alle aziende del SSR l'annullamento della gara regionale da parte del TAR Palermo il 10/5/2021.

Il 6/12/2021, al riavvicinarsi della scadenza del contratto, l'Azienda ha chiesto alla CUC notizie in merito alla gara regionale, precisando nella nota che venissero evidenziate le procedure da adottare dal punto di vista operativo, al fine di evitare il ripetersi delle continue proroghe. La CUC ha risposto alla nota del 6/12/2021 solo in data 20/2/2022, chiedendo alle aziende del SSR l'indicazione di talune professionalità, cui affidare l'incarico di redigere gli atti di gara della procedura ancora pendente.

Con nota prot. n. 2659 del 9/5/2022 la CUC ha chiesto alle Aziende del SSR la compilazione di schede di rilevazione, per indire la gara per l'affidamento del servizio di ristorazione; l'Azienda ha riscontrato la richiesta in data 19/5/2022.

La S.A. ha rappresentato che ad oggi la CUC regionale non ha completato la procedura di affidamento.

La ASP di Enna ha evidenziato, altresì, che la proroga, ancorché sia uno strumento di carattere eccezionale, trova puntuale disciplina nel codice dei contratti pubblici. Più nel dettaglio, la scelta

della proroga trova giustificazione nei casi in cui, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'amministrazione, vi sia l'esigenza di assicurare il servizio nelle more del reperimento di altro contraente. Pertanto, solo ed esclusivamente per ragioni oggettive ed estranee all'amministrazione, è possibile la proroga, quando vi sia il bisogno di assicurare il servizio; e ciò sia espressamente previsto nel bando e nei documenti di gara.

Nel caso in esame, a detta della ASP, è accaduto che *"la prima proroga è stata deliberata dall'Azienda l'11/5/2017 in vista della scadenza del termine (31/7/2017) contrattuale di 60 mesi, non avendo la CUC regionale bandito la nuova procedura di gara. La proroga di 24 mesi è stata espressamente prevista nel bando e nei documenti di gara. La ragione della proroga, per la ASP, è da ascrivere alla circostanza che, con l'approssimarsi della scadenza contrattuale, risultava più che verosimile l'inadempimento da parte dell'organo regionale preposto all'indizione della nuova gara; con la conseguenza di dover comunque fornire il servizio, nel rispetto di quanto stabilito dal bando, a pazienti in stato di degenza presso gli ospedali facenti parte dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Enna"* (prot. Anac n. 48849 del 22.6.2023).

L'ASP ha evidenziato che le successive scelte dell'Azienda sono state strettamente legate al comportamento della CUC Regionale, la quale ha bandito una prima gara il 30/6/2017, annullandola in autotutela il 10/9/2018; ha chiesto l'8/11/2018 all'Azienda la compilazione di un questionario e l'invio delle planimetrie relative alle cucine dei vari P.O., bandendo la seconda procedura di gara il 17/4/2019 e comunicando la posticipazione delle offerte all'8/1/2020. Anche la seconda procedura di gara è stata annullata dal TAR Palermo il 10/5/2021 e la CUC ha comunicato la decisione dell'organo giurisdizionale solo il 7/6/2021.

In tale contesto si collocano i "contratti ponte" stipulati dall'Azienda con l'aggiudicataria Serenissima Ristorazione spa.

A tal proposito, secondo la ASP di Enna va evidenziato il comportamento della CUC regionale che, *"al di là degli annullamenti in autotutela e giurisdizionali delle procedure di affidamento, ha spesso avuto un comportamento ondivago e poco trasparente, non consentendo all'azienda di poter intraprendere le opportune iniziative ... e che non vi è mai stato un comportamento lineare, ma solo la volontà di declinare la propria responsabilità, scaricando sui destinatari dei servizi l'onere delle opzioni da effettuare"*.

In tale intreccio, si colloca anche la normativa di riferimento, disciplinata dall'art. 1, commi 548, 549 e 550, L. 208/2015, che preclude all'ASP di Enna, così come alle altre aziende del SSR, di poter effettuare procedure di affidamento, come quelle oggetto di contestazione, per una precisa scelta legislativa, avente carattere imperativo, per i chiari riflessi finanziari, finalizzati a tutelare l'interesse pubblico; di talché l'Azienda ha dovuto adottare le scelte necessarie in via d'urgenza e di carattere temporaneo, sostenendo la continuità della prestazione ex art. 97 Cost. attraverso "contratti ponte".

La ASP di Enna ha ribadito, poi, che dal marzo 2020 al gennaio 2021 le strutture sanitarie hanno dovuto affrontare l'emergenza pandemica del Covid-19.

Per quanto attiene ai compiti di sorveglianza presso le mense aziendali, l'ASP risulta aver nominato con delibera n. 407 del 16/3/2023 la nuova Commissione per la Vigilanza Vitto.

I DEC che si sono occupati della vigilanza e del controllo previsto risultano essere i direttori dei Presidi Ospedalieri, i quali - sempre a detta dell'ASP - non hanno mai riscontrato alcuna anomalia e/o lamentela, da parte dei destinatari del servizio.

Osservazioni

- In primo luogo, e in linea generale, in merito alle sopra descritte proroghe, occorre ribadire che nel nostro ordinamento vige il divieto di proroga dei contratti pubblici, sancito dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005 n. 6, e che, concretizzandosi la deroga al principio generale del divieto di proroga nell'istituto della c.d. proroga tecnica, quest'ultima ha carattere eccezionale e di temporaneità, essendo uno strumento volto esclusivamente ad assicurare una data prestazione in favore della pubblica amministrazione, nel passaggio da un regime contrattuale ad un altro.
Ciò detto, nel caso dell'ASP di Enna, con riferimento al servizio di ristorazione, non può non evidenziarsi che, in seguito alla scadenza dell'originario contratto in data 31.7.2019, si sono susseguiti ben 6 provvedimenti di proroga; gli stessi, anziché rivestire carattere eccezionale e temporaneo, si sono avvicinati numerosi sino all'attualità.
Per inciso, come già sottolineato in sede di avvio dell'istruttoria, anche la prima proroga – prevista negli atti di gara – appare di una durata eccessiva, pari a due anni (1.8.2017 – 31.7.2019) e, oltretutto, dal contenuto della relativa Delibera n. 347 dell'11.5.2017, emerge che la procedura volta all'aggiudicazione della nuova gara regionale non era stata ancora avviata, pertanto, la medesima non può essere propriamente definita una "proroga tecnica".
- Stante ciò, si ribadisce che le surrichiamate proroghe non sono adeguatamente rispondenti ai citati orientamenti in materia di proroga, in quanto non connotate dai caratteri di eccezionalità e di temporaneità, nello "stretto" passaggio da un regime contrattuale ad un altro, né, in alcuni casi, di diretta necessità e funzionalità alla stipulazione di un nuovo contratto ed adottate, quindi, in fasi ancora preliminari alla gara (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 18 ottobre 2021 n. 6955). Salvo, invero, il periodo intercorso tra aprile 2019 e giugno 2021, la maggior parte delle prosecuzioni contrattuali è stata adottata in maniera slegata da contestuali procedure di gara già avviate.
- Si conferma, inoltre, l'improprio uso, da parte dell'ASP di Enna, dell'espressione contratto ponte sovente citata nei provvedimenti di proroga adottati. Difatti, la stessa nota congiunta del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero della Salute (prot. n. 20518/2016) ha delineato un ben preciso *iter* procedurale da seguire in assenza di iniziative attive presso il soggetto aggregatore di riferimento o presso Consip, vale a dire la stipula di un contratto ponte ex art. 57, comma 2, lett. c del d.lgs. 163/2006 (art. 63, comma 2, lett. c del Dlgs 50/2016), o ex art. 57, comma 5, lett. b, medesimo testo normativo (art. 63, comma 5 del Dlgs 50/2016) o, appunto, la proroga. È di tutta evidenza, dunque, la distinzione tra le prime due ipotesi di contratto ponte e quella della mera proroga contrattuale; in altri termini, laddove la S.A. avesse inteso procedere in uno dei due sensi per primi indicati, sarebbe stata comunque tenuta a indire una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando e a rispettare quanto previsto dall'art. 63 del Codice dei contratti all'epoca vigente.
- Relativamente alla fase esecutiva di tale affidamento, preme sottolineare che l'art. 52 del Capitolato Speciale di gara prevede espressamente che "è facoltà del Committente effettuare, in

qualsiasi momento senza preavviso e con le modalità che riterrà più opportune, controlli per verificare la rispondenza del servizio fornito dalla ditta aggiudicataria alle prescrizioni contrattuali del Capitolato Speciale. Organismi di controllo sono la Commissione di Vigilanza per il Vitto, le Direzioni Sanitarie di Presidio e tecnici esperti in materia di sicurezza alimentare", elencando poi nello specifico i "controlli a vista" nonché i "controlli analitici" da effettuare. Il successivo art. 53 del Capitolato prevede che "L'Azienda Sanitaria Provinciale di Enna istituirà un'apposita Commissione di Vigilanza per il Vitto che eserciterà specifici controlli igienici, nutrizionali e organolettici. Verificherà, inoltre, tutte le procedure messe in atto dalla ditta appaltatrice per la personalizzazione del vitto, la veicolazione, la somministrazione. Procederà altresì ai controlli senza preavviso e con le modalità che riterrà più opportune lungo la filiera... Più specificatamente la Commissione di Vigilanza per il Vitto deve: controllare la rispondenza delle caratteristiche merceologiche delle materie prime in ordine a quanto dichiarato in sede di gara dal Gestore della cucina; verificare le grammature dei prodotti somministrati agli utenti ricoverati in ordine alle richieste delle Unità Operative; verificare il grado di soddisfazione degli utenti ricoverati...eseguire specifici controlli analitici...". La disciplina dei suddetti controlli è poi stata replicata, quindi, all'art. 13 dell'originario contratto d'appalto stipulato con la ditta Euroristorazione² e, poi, in maniera sintetica, all'art. 6 "verifiche ed ispezioni" del contratto rep. n. 28/2019 stipulato con la ditta Serenissima Ristorazione. Ebbene, a tale riguardo, posto quanto previsto, tanto dalla documentazione di gara, quanto dai contratti di appalto già menzionati, occorre rilevare che la ASP di Enna ha prodotto la citata "attestazione relativa all'attività di vigilanza per il vitto dei PP.OO. dell'ASP di Enna" (prot. interno n. 4756 del 13.1.2023), a firma del Direttore Sanitario, in cui quest'ultimo ha attestato di avere impartito personalmente ai Direttori/Responsabili dei Presidi Ospedalieri Aziendali le disposizioni attuative in merito all'espletamento delle incombenze e dei controlli relativi alla produzione e alla distribuzione degli alimenti e che questi ultimi, coadiuvati dai Dirigenti Medici presenti presso le Direzioni Mediche di Presidio, si recano personalmente ad effettuare ispezioni a sorpresa e interviste a campione ai degenti. Lo stesso ha, altresì, aggiunto che "ad oggi non è pervenuta alcuna segnalazione avversa o di disservizio apprezzabile", e che "considerato che è necessario aggiornare le procedure finora in atto e che negli ultimi anni, a causa dello stato emergenziale determinato dall'evento pandemico, non è stato possibile attuare detto progetto, ... a breve verrà adottata apposita deliberazione di aggiornamento e/o integrazione delle risorse umane e tecnologiche nonché delle procedure idonee a dare compiuta attuazione alle vigenti previsioni normative/regolamentari in materia".

Successivamente, in esito alla comunicazione di avvio dell'istruttoria, la ASP di Enna ha prodotto copia della Delibera n. 407 del 16.3.2023, con cui si è provveduto alla nomina dei nuovi componenti della Commissione Vigilanza Vitto, nonché tre relazioni (inerenti ai Presidi Ospedalieri di Piazza Armerina, Nicosia e Umberto I) meramente descrittive della tipologia di controlli effettuati dall'amministrazione in sede esecutiva.

² Tale articolo, rubricato "Sorveglianza, verifiche ispettive" ripropone sostanzialmente quanto previsto all'art. 53 del CsA; il successivo art. 14 prevede, invece, le penalità da applicarsi in caso di inadempienze dell'aggiudicatario.

Non sono stati allegati, tuttavia, documenti a comprova delle verifiche effettuate, che pure si dichiarano svolte.

È di palmare evidenza, quindi, che quanto indicato dall'ASP di Enna non possa ritenersi sufficiente a fugare le perplessità in ordine all'adeguato svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo previsti dalla documentazione sopra complessivamente richiamata. In base, infatti, a quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 31 d.lgs. 50/2016, delle Linee Guida Anac n. 3 e del DM n. 49 del 7/03/2018 (norme di riferimento in punto di coordinamento – direzione – controllo tecnico contabile dell'esecuzione del contratto), occorre sempre verificare e comprovare nel dettaglio, con le modalità previste all'art. 17 e seguenti del soprarichiamato DM 49 del 7/03/2018 e secondo l'ordinamento della Stazione Appaltante (e quindi predisponendo di volta in volta anche i necessari atti/documenti a supporto quali: processi verbali di accertamento dei fatti, documenti contabili, ordini di servizio, ecc.) che le attività e le prestazioni rese dall'appaltatore siano eseguite in conformità alle relative prescrizioni contrattuali e computate adeguatamente ai fini della quantificazione del relativo corrispettivo spettante all'impresa.

Nel caso di specie non risultano in alcun modo documentati né comprovati dai competenti soggetti della stessa S.A. (RUP e DEC) i controlli specificamente indicati agli artt. 52 e 53 del Capitolato Speciale d'Appalto e svolti nel corso dei vari anni di durata dell'appalto in questione.

➤ Infine, è appena il caso di rilevare l'ulteriore anomalia insita nel fatto che, come appurato in sede di visita ispettiva, le figure che, di fatto, svolgono le funzioni di DEC del contratto in questione siano ben 4, cioè i Direttori delle Direzioni Mediche dei n. 4 Presidi Ospedalieri; l'art. 111 del d.lgs. 50/2016, sul punto prevede, piuttosto, che il direttore dell'esecuzione, nell'ambito dei servizi e delle forniture, possa essere coadiuvato da uno o più direttori operativi individuati dalla S.A. "in relazione alla complessità dell'appalto, al coordinamento, alla direzione e al controllo tecnico-contabile dell'esecuzione del contratto ... assicurando la regolare esecuzione da parte dell'esecutore...".

2.2. Servizio di vigilanza – iter appalto e ulteriori elementi di conoscenza acquisiti

Presso l'ASP di Enna è attivo un contratto relativo al servizio di vigilanza non armata presso l'ex CISS di Pergusa; durante l'emergenza pandemica, poi, il servizio di vigilanza non armata è stato attivato anche presso l'Hub vaccinale del P.O. Umberto I° di Enna. Da ultimo è stato affidato il servizio di progettazione, realizzazione e manutenzione di un sistema di monitoraggio e registrazione in 4K con lettura targhe per il controllo degli accessi veicolari – sistema di controllo e verifica Green Pass – impianti antintrusione interni ed esterni – dispositivi di chiamata d'emergenza soccorso forniti in dotazione al personale sanitario in servizio – control room con centralizzazione di tutti i sistemi installati – servizio di presidio armato e servizio di presidio fisso non armato (reception – front office) per il P.O. di Enna.

Qui di seguito si riassumono sinteticamente gli atti adottati nel tempo, al riguardo, dall'Azienda:

- a) con Delibera n. 581 del 14.7.2016 l'ASP di Enna ha provveduto all'affidamento del servizio di vigilanza non armata a tutela dell'edificio ex CISS di Pergusa, per un periodo di 12 mesi, alla ditta Coop. Jonica Vigilanza a.r.l.³
- b) Con Delibera n. 908 del 3.11.2017 è stata indetta una procedura negoziata sul MEPA per il servizio di vigilanza non armata dell'immobile ex CISS di Pergusa e, nel contempo, è stata approvata la proroga tecnica del servizio per mesi sei alla ditta Jonica Vigilanza dal 5.9.2017 al 4.3.2018.
- c) Con Delibera n. 36 del 23.4.2018, nelle more della rettifica degli atti di gara, il servizio di vigilanza non armata h24 dell'immobile ex CISS di Pergusa è stato affidato direttamente alla ditta Jonica Vigilanza dal 5.3.2018 al 4.6.2018.
- d) Con Delibera n. 644 del 5.10.2018 l'ASP di Enna ha indetto una RDO sul MEPA e, nel contempo, al fine di evitare soluzioni di continuità, ha autorizzato la prosecuzione del servizio in capo alla ditta aggiudicataria sino al 4.12.2018. Tale gara, poi, è stata revocata in autotutela.
- e) Con Delibera n. 1006 dell'11.9.2019 l'ASP di Enna ha autorizzato la continuità del servizio dal 5.12.2018 al 4.12.2019.
- f) Con Delibera n. 278 del 19.4.2021 si è provveduto all'attivazione urgente di un servizio di vigilanza non armata presso il P.O. Umberto I di Enna, adibito ad hub vaccinale, dal 30.3.2021 al 19.9.2021, affidato ex art. 36 d.lgs. 50/2016 alla ditta Jonica Vigilanza.
- g) In seguito alla constatata assenza di iniziative di gara aventi ad oggetto la vigilanza non armata presso la CUC, con Delibera n. 387 del 9.3.2021 l'ASP di Enna ha indetto una procedura aperta sul MEPA per l'affidamento del servizio *de quo* dell'ex CISS di Pergusa, garantendo la continuità del servizio sino al 31.5.2021.
- h) Con Delibera n. 1094 del 21.7.2021 è stata approvata un'ulteriore proroga del servizio di vigilanza non armata dall'1.6.2021 al 31.12.2021.
- i) Con nota prot. n. 5556 del 16.11.2021 l'Ufficio Speciale CUC ha autorizzato le Aziende del SSR alla stipula di contratti ponte della durata di 24 mesi nelle more della nuova gara regionale e, poi, con nota prot. n. 2023 del 6.4.2022 ha inviato alle medesime un file relativo all'indicazione dei fabbisogni propedeutici alla indicenda gara regionale relativa ai servizi di vigilanza armata e non.
- l) L'ASP di Enna, con nota prot. n. 38227 del 14.4.2022, ha espresso i propri fabbisogni in merito alla indicenda gara regionale relativa ai servizi di vigilanza armata e non per le Aziende del SSR.
- m) Con Delibera n. 547 del 15.4.2022 l'ASP di Enna ha provveduto all'approvazione degli atti della trattativa diretta su MEPA per l'affidamento, tra l'altro, di un sistema di monitoraggio per il controllo degli accessi veicolari per il P.O. di Enna.

Il Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato, in sede ispettiva, ha confermato che i servizi di vigilanza presso l'ASP di Enna riguardano, oltre al già citato servizio di vigilanza non armata presso l'ex CISS di Pergusa, ulteriori due tipologie contrattuali: il servizio di vigilanza non armata presso il P.O. Umberto I di Enna, Sala Convegni "A. Mingrino", adibita ad hub vaccinale e il servizio di

³ Tale gara era stata indetta con Delibera n. 694 del 22.9.2015. La CUC della Regione Sicilia aveva indetto una gara regionale solo per i servizi di vigilanza armata, non di interesse della ASP di Enna. La gara regionale era stata indetta con DAS n. 1175 del 27.6.2017 e aggiudicata con D.A.S. n. 3093 del 14.11.2018 e D.A.S. n. 611 dell'1.4.2019.

progettazione, realizzazione e manutenzione di un sistema di monitoraggio e registrazione in 4K con lettura targhe per il controllo degli accessi veicolari – sistema di controllo e verifica Green Pass – impianti antintrusione interni ed esterni – dispositivi di chiamata d'emergenza soccorso forniti in dotazione al personale sanitario in servizio – control room con centralizzazione di tutti i sistemi installati – servizio di presidio armato e servizio di presidio fisso non armato (reception – front office) per il P.O. di Enna.

Con riguardo al servizio di vigilanza non armata presso il P.O. Umberto I, risulta stipulato un affidamento diretto ai sensi del combinato disposto degli artt. 36, comma 2, lett. a e 63, comma 2, lett. c del d.lgs. 50/2016 per il periodo 20.3.2021 – 19.9.2021 per l'importo di euro 20.430,00 oltre IVA 22%. A tale riguardo, è stato precisato che con la Delibera n. 806 del 30.5.2022 su richiamata è stata disposta la proroga fino al 31.5.2022; il servizio risulta quindi cessare in tale data.

Con riferimento alla progettazione, realizzazione e manutenzione dell'ulteriore servizio di vigilanza succitato, il Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato ha evidenziato che lo stesso è stato indetto con Delibera n. 317 dell'1.3.2022 risultando, con successiva Deliberazione n. 547 del 15.4.2022, affidato direttamente ai sensi del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 e del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 all'Istituto di Vigilanza 2858 Security s.r.l. per l'importo complessivo di euro 101.406,00, oltre IVA per la durata di sei mesi a far data dal 12.4.2022. Successivamente, con Delibera n. 1544 del 27.10.2022, risulta disposta una proroga del servizio di che trattasi per ulteriori sei mesi con scadenza in data 14.4.2023 e per il medesimo importo di euro 101.406,00, oltre IVA.

Il Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato ha fornito i nominativi degli attuali DEC dei tre servizi di vigilanza sopra citati.

Il DEC del servizio di vigilanza presso il P.O. Umberto I ha evidenziato che, nell'ambito dello svolgimento delle richiamate funzioni, ha provveduto in data 20.10.2022 a richiedere all'affidatario del servizio una relazione dettagliata sullo stato dell'arte dell'attività fino all'epoca espletata all'interno del P.O. Umberto I di Enna, nel rispetto delle norme contrattuali. Lo stesso DEC ha evidenziato che l'Istituto di Vigilanza 2858 Security s.r.l. ha riscontrato la richiesta consegnando *brevi manu* una relazione riepilogativa degli interventi e delle attività svolte.

Con riferimento alla specifica richiesta, formulata in sede ispettiva, avente ad oggetto la produzione dei contratti stipulati nell'ambito di ciascuno dei tre affidamenti sopra menzionati, la ASP di Enna, con nota acquisita al prot. Anac n. 3811 del 17.1.2023, ha prodotto unicamente la lettera contratto stipulata in esito al primo affidamento del servizio di vigilanza dell'ex CISS di Pergusa effettuato con Delibera n. 581/2016 e le lettere contratto sottoscritte in esito all'affidamento disposto con Delibera n. 547/2022 e con Delibera n. 1544/2022 relativamente al "sistema di monitoraggio del controllo degli accessi veicolari".

A fronte di quanto sopra, in sede di avvio dell'istruttoria, l'Ufficio istruttore ha formulato con riferimento ai suddetti appalti di servizi essenzialmente le stesse considerazioni relative alla proroga tecnica già espresse con riferimento al citato servizio di ristorazione, nonché osservazioni specifiche in ordine alla carenza, in atti, di controlli sulla regolare esecuzione dei tre distinti servizi di vigilanza.

La ASP di Enna, in sede controdeduttiva, ha evidenziato che il servizio di vigilanza ha vissuto le stesse difficoltà di quello della ristorazione e che relativamente alle procedure adottate valgono le stesse considerazioni evidenziate per il servizio di ristorazione in materia sanitaria, in merito alla continuità della prestazione da assicurare ex art. 97 della Costituzione, per un periodo limitato e con congrua motivazione.

Secondo la ASP, la particolarità della vicenda in esame riguarda la vigilanza non armata, che l'Azienda ha utilizzato, non avendo necessità di avere quella armata, adottata dalle altre aziende sanitarie siciliane. Ciò ha comportato che, fin dalla delibera di affidamento n. 582 del 14/7/2016, l'ASP di Enna non ha utilizzato la procedura centralizzata della CUC, poiché quest'ultima si è occupata solo ed esclusivamente della vigilanza armata.

La S.A. ha sinteticamente ripercorso, in sede controdeduttiva, l'iter delle procedure indette sul MEPA, precisando che, con nota del 24/8/2020, prot. n. 668884, l'Azienda ha chiesto alla CUC se avesse in programmazione procedure di affidamento per i servizi di vigilanza non armata. La centrale di committenza ha risposto negativamente il 22/9/2020.

In relazione alla comunicazione della CUC, l'ASP si è rivolta al Bacino Orientale, facendo presente di avere la necessità di espletare il servizio di affidamento per la vigilanza non armata. Il Coordinatore del Bacino, con nota del 21/1/2021, ha invitato l'azienda ad adottare le misure ritenute più opportune, al fine di garantire il servizio di vigilanza non armata.

Il 9/11/2021 la CUC ha invitato le Aziende a comunicare il fabbisogno per l'espletamento del servizio di vigilanza, autorizzando le stesse con nota del 16/11/2021, prot. n. 5556, alla stipula di contratti ponte per la durata di 24 mesi, nelle more della indizione e definizione della procedura centralizzata.

L'Azienda ha puntualmente riscontrato la nota della CUC. La Centrale di committenza il 6/4/2022 ha invitato l'Azienda a fornire i dati relativi al personale in servizio. Con delibera n. 547 del 15/4/2022, facendo seguito all'autorizzazione della CUC del 16/11/2021, l'Azienda ha approvato gli atti della trattativa privata svoltasi su piattaforma ME.PA. n. 2049327 per l'affidamento della Progettazione, realizzazione e manutenzione di un sistema di monitoraggio e registrazione in 4K con lettura targhe per il controllo degli accessi veicolari, sistema di controllo green pass, impianti antintrusione interni ed esterni, dispositivi di chiamata d'emergenza soccorso, controllori room con centralizzazione di tutti i sistemi installati, nonché un servizio di presidio armato e non armato per il P.O. di Enna.

L'incarico di DEC per il servizio di sorveglianza per l'immobile ex CISS di Pergusa risulta essere stato espletato dal Direttore *pro tempore* del servizio tecnico aziendale, mentre sul P.O. Umberto I di Enna la funzione è stata svolta dal direttore del presidio ospedaliero.

L'ASP di Enna ha rappresentato, inoltre, che non risultano segnalate al RUP contestazioni di alcun genere da parte dei relativi DEC, risultando i servizi resi conformi ai bandi ed ai contratti sottoscritti dalle parti.

Osservazioni

- Anche per il servizio di vigilanza valgono le considerazioni relative all'uso improprio della "proroga tecnica" e alla non corretta interpretazione dell'uso del "contratto ponte", già espresse con riferimento al servizio di ristorazione.

In via ulteriore, occorre ribadire che, nonostante la scadenza dell'originario servizio in data 4.9.2017, solo in occasione del terzo affidamento in favore di Jonica Vigilanza si è preso atto della necessità di una rettifica degli atti di gara e di prevedere il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in sostituzione di quello del prezzo più basso; il Servizio Provveditorato della ASP, inoltre, in occasione dell'indizione della suddetta procedura di gara, ha chiesto al Responsabile U.O.C. Servizio Tecnico e al Responsabile U.O.C. s.i.a. chiarimenti e documenti (nello specifico, un nuovo disciplinare tecnico da porre a base di gara), che non risulterebbero essere mai stati prodotti. La nuova gara è stata comunque indetta con Delibera n. 644/2018, alla luce dei nuovi criteri appena illustrati, risultando, tuttavia, revocata in autotutela in data 1.8.2019.

- Con riferimento alla fase esecutiva del servizio di "progettazione, realizzazione e manutenzione di un sistema di monitoraggio e registrazione in 4K con lettura targhe per il controllo degli accessi veicolari – sistema di controllo e verifica Green Pass – impianti antintrusione interni ed esterni – dispositivi di chiamata d'emergenza soccorso forniti in dotazione al personale sanitario in servizio – control room con centralizzazione di tutti i sistemi installati – servizio di presidio armato e servizio di presidio fisso non armato (reception – front office)" presso il P.O. Umberto I di Enna, in sede di visita ispettiva, il Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato, in qualità di DEC, ha prodotto – come già detto – una richiesta di "*verifica esecuzione servizi commissionati, giusta Delibera n. 317/2022*" indirizzata all'Istituto di Vigilanza 2858 Security s.r.l. (prot. ASP n. 106761 del 20.10.2022), da quest'ultimo riscontrata in data 10.11.2022 con la produzione di un mero elenco fotografico e descrittivo da cui si evincono, per citare l'affidataria, "*la funzionalità e la rispondenza di quanto installato con quanto proposto nel preventivo dell'1.3.2021*". Tuttavia, tale "relazione" non può ritenersi sufficiente ad integrare l'avvenuto concreto svolgimento, ad opera del DEC, dei compiti di vigilanza e controllo previsti dalla normativa già citata con riferimento al servizio di ristorazione; in via ulteriore preme sottolineare che nella richiesta del 20.10.2022 il DEC chiede, altresì, di relazionare in merito alla "*installazione di mini-apparecchiature tascabili per la protezione individuale, come da Capitolato*" e al "*rispetto di tutte le disposizioni ivi stabilite*": non sembra, tuttavia, che ci sia stato riscontro specifico in merito.

In ogni caso, con riferimento a tutti e tre i servizi di vigilanza di che trattasi (rispettivamente: CIG 6415070B39 – CIG Z31315108E – CIG 9129207BEE), si conferma che non è stato possibile reperire la documentazione a comprova delle modalità attraverso cui la S.A. avrebbe dovuto in concreto procedere, in questo specifico ambito, all'effettuazione dei controlli sull'esecuzione, neppure attraverso la lettura del Capitolato Speciale – reperito dall'Ufficio – del servizio di vigilanza dell'ex CISS di Pergusa (2018), ove, peraltro, in modo estremamente generico viene descritta (solo) l'esecuzione del servizio e non i relativi controlli/verifiche effettuabili dall'Amministrazione in sede esecutiva. L'ASP di Enna, neanche in sede di riscontro con la nota acquisita al prot. Anac n. 3811 del 17.1.2023 (successiva alla visita ispettiva), ha provveduto a

chiarire le modalità dei suddetti controlli, dando adeguata dimostrazione della loro effettuazione con l'eventuale produzione di documentazione probatoria.

Si evidenzia, per completezza, inoltre, che in sede di controdeduzioni acquisite al prot. Anac n. 48849 del 22.6.2023, con particolare riferimento al servizio di vigilanza presso l'ex CISS di Pergusa, la ASP di Enna ha trasmesso, con il fine di comprovare l'effettuazione dei controlli di competenza sulle prestazioni rese dall'O.E., solo alcune "schede di servizio" della stessa ditta Jonica Vigilanza, prive di qualsivoglia indicazione circa le concrete modalità di avvenuto espletamento delle verifiche di che trattasi da parte dell'amministrazione.

2.3 Servizio di manutenzione software e piattaforme telematiche – iter appalto e ulteriori elementi di conoscenza acquisiti

L'ASP di Enna, con Delibera n. 2416 del 9.9.2010, ha affidato alla ditta Engineering Ingegneria s.p.a. l'unificazione delle procedure informatiche amministrativo – contabili, nonché le relative attività manutentive quinquennali, già aggiudicate alla stessa ditta con separati contratti di fornitura di sistemi informativi, a seguito di espletamento di apposite procedure espletate dalla ex Azienda Ospedaliera Umberto I° di Enna ed ex ASL n. 4 di Enna (poi confluite nell'odierna ASP di Enna).

In data 7.6.2016, Consip ha attivato l'Accordo Quadro "Servizi Applicativi", ai sensi dell'art. 59, comma 8, d.lgs. 163/2006, per l'affidamento dei servizi di realizzazione, modifica, personalizzazione, mantenimento di software per le Pubbliche Amministrazioni; con atto deliberativo n. 1042/2016 l'ASP di Enna ha aderito all'Accordo Quadro attivato da Consip s.p.a. e si è determinata a indire il confronto competitivo ai fini dell'affidamento dell'appalto specifico nell'ambito dell'A.Q. suddetto. Tuttavia, l'Accordo Quadro *de quo* ha esaurito il plafond e l'ASP di Enna non ha potuto usufruire della procedura.

Con Delibera n. 1055 del 23.12.2016, pertanto, l'ASP di Enna ha prorogato il contratto di fornitura dell'assistenza e manutenzione del sistema informativo amministrativo AREAS con Engineering sino al 31.12.2016; con Delibera n. 804 del 3.10.2017 l'ASP di Enna ha prorogato il contratto di fornitura del CAM per l'anno 2017.

Successivamente, a seguito dell'approvazione da parte di Consip del contratto quadro Sistemi Gestionali Integrati – Lotto 5, l'ASP di Enna, con Delibera n. 771 del 5.11.2018, ha aderito al suddetto C.Q.

Con Delibera n. 875 del 22.11.2018, in attesa delle procedure Consip, l'ASP di Enna ha approvato, tra l'altro, il differimento dei termini contrattuali del contratto di assistenza e manutenzione dei pacchetti applicativi forniti da Engineering s.p.a. per l'anno 2018. Con Delibera n. 1145 del 31.7.2020, la ASP di Enna ha prorogato il contratto di fornitura del CAM per gli anni 2019 e 2020. Con Delibera n. 811 del 28.5.2021, l'ASP di Enna ha provveduto all'adesione all'A.Q. Servizi Applicativi 2 – Accordo Quadro per la prestazione di servizi applicativi e relativi servizi di supporto e accessori.

Con riguardo all'ambito negoziale riferibile al *servizio di manutenzione software e piattaforme telematiche*, è stata richiesta, in sede ispettiva, la produzione di una specifica relazione riepilogativa ed esplicativa delle diverse tipologie contrattuali per le quali sono stati richiesti da

parte dell'ASP di Enna, nel corso dell'ultimo decennio, CIG e smartCIG con successiva formalizzazione dei relativi atti contrattuali. La relazione avrebbe dovuto avere ad oggetto la ricostruzione dell'iter di ciascun distinto appalto dalla fase di affidamento/aggiudicazione sino alla fase esecutiva, dando altresì conto dell'eventuale intervenuta ultimazione; ciò, specificando sia i casi in cui si fosse fatto ricorso a procedure selettive attivate autonomamente che i casi in cui si fosse fatto ricorso a convenzioni/accordi quadro attivati presso Consip o centrali di committenza. Tale relazione avrebbe dovuto chiarire, inoltre, i motivi dell'apparente frazionamento e/o parcellizzazione degli affidamenti di che trattasi nel tempo operati dall'amministrazione.

La ASP di Enna, in sede controdeduttiva, si è limitata a riferire genericamente sul servizio di manutenzione software e piattaforme elettroniche, rinviando alla relazione a firma del Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato e sottolineando la natura del tutto peculiare del servizio di manutenzione software suddetto che sarebbe stato, comunque, gestito secondo le disposizioni normative succedutesi nel tempo.

Osservazioni

La sopra menzionata relazione prodotta dall'ASP di Enna risulta essere di natura piuttosto generica, limitandosi la stessa a ripercorrere i provvedimenti adottati nel tempo dall'Azienda e già descritti con nota acquisita al prot. Anac n. 39847/2022, non corrispondendo adeguatamente alle dettagliate richieste informative dell'Ufficio nei sensi di cui sopra.

Di qui, dunque, l'oggettiva difficoltà di effettuare valutazioni conclusive fondate su un completo e puntuale quadro fattuale cui potersi riferire con riferimento ai profili di criticità paventati (parcellizzazione degli affidamenti e proroghe contrattuali) che, tuttavia, alla luce degli esigui elementi di conoscenza cui si dispone, sembrerebbero - almeno con riferimento al pregresso comportamento dell'Amministrazione - sostanzialmente confermabili.

2.4 Servizio di cure domiciliari per anni tre (CIG 6586690489)

Con Deliberazione n. 242 del 23/04/2015, è stata indetta una gara a procedura aperta per il servizio in argomento (CIG 62851616EE), modificata, nel disciplinare quanto a durata e importo complessivo, con deliberazione n. 1001 del 29/12/2015, e consequenziale riapertura dei termini per la presentazione delle offerte (CIG 6586690489). Durante l'espletamento delle operazioni di gara è intervenuta la modifica legislativa alla disciplina degli appalti di cui al d.lgs. 50/2016, con conseguente modifica della disciplina delle Commissioni tecniche di valutazione nell'ambito di procedure con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa e relativo mutamento circa la composizione della Commissione di valutazione nella tipologia di gara in argomento. Con delibera n. 20 del 11/01/2019 sono stati approvati gli atti di gara e il servizio di gestione delle cure domiciliari è stato aggiudicato alla ditta Associazione Primavera Onlus, per anni tre con decorrenza 01/01/2019, con facoltà di rinnovo per un ulteriore anno (sino al 31/12/2022) alle stesse condizioni pattuite, fatta salva la revisione periodica di cui all'art. 115 del d.lgs. 163/2006 e ss.mm.ii., giusto contratto giuridico rep. n. 30/2019 del 28/05/2019 – serie IT al numero 1537 – Contratto AREAS n. 430/2019 (dal 01/01/2019 al 31/12/2022). La gestione del Servizio Cure

Domiciliari è stata innovata dai DD.AA. nn. 874, 875, 876/2021 e dai successivi DD.AA. nn. 1383/2021, 724 e 725/2022, relativi all'autorizzazione e all'accreditamento delle strutture private e pubbliche eroganti servizi di cure domiciliari, prospettando, di fatto, l'esclusivo ricorso a dette strutture liberamente scelte dal destinatario delle cure in argomento, con tariffe stabilite dal D.A. n. 298/ del 11/04/2022. Quanto sopra si evince dalla nota prot. n. 0100520 del 04/10/2022, a firma congiunta del Responsabile U.O.S. "Assistenza Domiciliare e anziani" e del Direttore U.O.C. "Assistenza Territoriale e Tutela della fragilità", che ritengono che, a meno di ulteriori e diverse indicazioni normative assessoriali, non possano trovare luogo altre procedure per la presa in carico di soggetti in assistenza domiciliare. La suddetta nota prot. n. 0100520/2022 è pervenuta in riscontro alla nota prot. n. 0076189 del 20/07/2022, con la quale il Servizio Provveditorato dell'ASP di Enna aveva chiesto la formulazione di un parere, con riferimento al decreto Assessoriale n. 1383 del 17/12/2021, sulle eventuali refluenze sulla competenza dell'ASP di Enna nell'indizione di ulteriore gara per detti servizi.

Il Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato ha chiarito che, in relazione alla precedente organizzazione aziendale, il DEC della suddetta procedura era stato individuato nel Responsabile del Servizio ASB e Cure Domiciliari; attualmente, in seguito alla riorganizzazione aziendale, le funzioni di DEC sono, di fatto, svolte dai Direttori dei 4 Distretti Sanitari Territoriali di Enna, Piazza Armerina, Agira, Nicosia.

Infine, con nota prot. n. 57469 del 29.12.2022, l'Assessore della Salute della Regione Siciliana ha disposto quanto segue: *"... al fine di non pregiudicare i livelli di assistenza in tale delicato ambito assistenziale, si dispone che le Aziende Sanitarie Provinciali possano continuare ad avvalersi dei soggetti erogatori con cui sono in essere rapporti contrattuali stipulati antecedentemente all'avvio del nuovo sistema di accreditamento sino all'avvenuto riconoscimento in ambito provinciale di nuovi soggetti accreditati per l'erogazione delle cure domiciliari. Si dispone inoltre che nell'ipotesi in cui entro il primo semestre dell'anno 2023 non dovessero pervenire nuove istanze di accreditamento per le province di Enna e Messina, dette Aziende Sanitarie dovranno indire nuove procedure di gara per l'affidamento del servizio di che trattasi in forma esternalizzata"*.

In merito al servizio in oggetto, la ASP di Enna si è limitata a produrre le relazioni relative alla "regolare esecuzione del servizio di cure domiciliari" a firma dei Direttori dei Distretti Sanitari Territoriali (Agira, Enna, Piazza Armerina, Nicosia).

Osservazioni

Relativamente a tale servizio, si evidenzia che dalla lettura del Capitolato Speciale di Appalto (allegato alla Delibera n. 1001/2015) non si evincono le concrete modalità attraverso le quali la S.A. avrebbe dovuto provvedere all'effettuazione dei controlli qualitativi e quantitativi riferiti al servizio reso dall'aggiudicataria.

La S.A., in sede controdeduttiva, ha trasmesso le relazioni dei Distretti Sanitari di Agira, Enna, Nicosia e Piazza Armerina. Tuttavia, non può non rilevarsi che le suddette relazioni e la documentazione nelle stesse richiamata, al di là di una generica descrizione dei criteri e della

tempistica dei controlli asseritamente effettuati sull'esecuzione del servizio di cure domiciliari, nulla comprovano con riferimento all'effettivo e adeguato svolgimento dei controlli di qualità e quantità delle prestazioni/obbligazioni dedotte in contratto da parte del DEC.

- Al di là, dunque, di talune mere generiche attestazioni riferite alle prestazioni eseguite dall'Associazione Primavera Onlus, non è stato possibile appurare *de facto* le concrete modalità di espletamento da parte dell'ASP di Enna delle verifiche sul servizio acquisito, risultando confermabile il mancato adeguato rispetto di quanto prescritto dall'art. 31 d.lgs. 50/2016, dalle Linee Guida Anac n. 3 e dal DM n. 49 del 7/03/2018 in relazione ai controlli/verifiche *de quibus*.

2.5 Servizio smaltimento rifiuti di origine sanitaria (CIG 8074078BEF)

Con riferimento a tale servizio, il Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato ha chiarito che con Delibera n. 1262 del 30.10.2019 si è preso atto delle risultanze della gara regionale per il servizio di ritiro, trasporto e smaltimento dei rifiuti sanitari e non.

Con Delibera n. 842 del 10.6.2022, in seguito ad interlocuzioni con la CUC regionale, si è provveduto alla rinegoziazione del prezzo al Kg/rifiuto e contestualmente alla variazione della scadenza del contratto, che per mero errore materiale era stata indicata al 31.10.2023, fissandola al 30.9.2022.

Con Delibera n. 1807 del 14.12.2022, infine, si è provveduto alla proroga tecnica per dodici mesi del servizio *de quo* ("dall'1.10.2022 al 30.9.2023 e comunque sino alla nuova aggiudicazione regionale per il servizio di che trattasi").

Con nota acquisita al prot. Anac n. 3811/2023 sono state acquisite, nello specifico, le relazioni del P.O. Umberto I, del P.O. di Nicosia, del Distretto di Agira, del Distretto di Piazza Armerina. Nelle suddette relazioni viene descritto in maniera puntuale l'iter di registrazione dei rifiuti speciali, anche attraverso la produzione dei formulari rilasciati dalla ditta aggiudicataria dell'appalto (Medieco s.r.l.) e del relativo registro di carico e scarico tenuto dal Responsabile del relativo Presidio Ospedaliero. Sono stati, altresì, prodotti, per il Distretto di Nicosia a titolo esemplificativo, dei "fogli di registrazione consegna rifiuti, per tipologia e unità di produzione", con relativa rappresentazione grafica, nonché talune "richieste di attestazione servizio reso", propedeutiche alla liquidazione delle relative fatture ad opera del Direttore della U.O.C. Amministrativa Area Nord.

La ASP di Enna ha trasmesso in sede procedimentale il capitolato speciale d'appalto e ha rappresentato che i controlli sull'esecuzione dei contratti, documentati nelle note esibite a firma dei direttori di ciascun distretto e, nello specifico, nei fogli di registrazione sopra richiamati, attestano quotidianamente la quantità di rifiuti consegnati, con la predisposizione dell'apposito formulario e la sottoscrizione da parte del personale della ditta che si occupa dello smaltimento. La ASP di Enna ha, altresì, evidenziato che il personale preposto ai relativi controlli vigila con scrupolo affinché non sussista alcuna discrepanza tra quanto ritirato e dichiarato e che i Direttori di Distretto non hanno comunicato, nel tempo, alcuna anomalia o profilo di criticità con riguardo alla fase esecutiva del contratto.

Osservazioni

L'esame di tale fattispecie non ha evidenziato il ricorrere di apprezzabili profili di criticità o elementi di anomalia, risultando, in particolare, i controlli suddetti, a fronte di quanto documentato dall'Amministrazione, svolti in sostanziale conformità a quanto prescritto dalle norme ed alle previsioni contrattuali.

2.6 Servizio pulizie (CIG 84173855D7)

Con riferimento al servizio pulizie, il Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato ha chiarito che il CIG 8259619538 preso originariamente è stato cancellato d'ufficio per il mancato perfezionamento entro 90 giorni, con conseguente estrazione del nuovo CIG 84173855D7.

Relativamente a tale servizio, sono state acquisite, nello specifico, alcune attestazioni in cui si afferma che *"la pulizia è stata regolarmente eseguita dal RTI aggiudicatario con la piena osservanza di quanto previsto dal Capitolato Speciale d'Appalto"*; ciò, con particolare riferimento al servizio di pulizia e di sanificazione degli immobili del Distretto di Enna e di Piazza Armerina.

È stata, altresì, prodotta tutta la documentazione richiamata in sede di verbale del giorno 15 dicembre 2022.

Dalla lettura del CsA emergono precise modalità di esecuzione dei controlli, per ciascuna delle 6 tipologie di servizio di pulizia ivi richiamate (pulizia e sanificazione ambientale, pulizia e sanificazione delle condotte aeree, manutenzione del verde, facchinaggio interno, disinfezione, ausiliario).

La ASP di Enna ha dichiarato che i responsabili dell'esecuzione hanno certificato con le note prot. n. 63297, 63621, 63556 del 13/6/2023, con successiva nota prot. n. 63846 del 14/6/2023, nonché con ulteriore nota prot. n. 64759 del 16/6/2023 la regolare esecuzione del servizio nel rispetto delle fasce orarie e del calendario previsto per le attività di pulizia periodica. Ivi, a detta della ASP, viene sistematicamente attestata la conformità della prestazione espletata, anche al fine di consentire il regolare pagamento dell'appaltatore.

Osservazioni

La S.A. ha trasmesso, come richiesto in sede di avvio dell'istruttoria, le relazioni dei Distretti di Piazza Armerina, di Nicosia, di Enna e di Agira le quali, tuttavia, sono per lo più incentrate sulla descrizione dell'esecuzione del servizio di che trattasi, anziché sulla evidenziazione delle verifiche e dei controlli svolti in sede di esecuzione in ordine alla prestazione fornita dall'operatore economico aggiudicatario o sulla puntuale documentazione predisposta dal DEC in sede esecutiva a dimostrazione dell'adeguato svolgimento dei controlli di qualità e quantità rispetto alle obbligazioni dedotte in contratto.

- Alla luce di ciò, quindi, anche con riferimento a tale affidamento, sono confermabili i medesimi rilievi già espressi con riguardo al precedente servizio di cure domiciliari e, pertanto, il mancato adeguato rispetto di quanto prescritto all'art. 31 d.lgs. 50/2016, dalle Linee Guida Anac n. 3 e dal DM n. 49 del 7/03/2018.

2.7 Il Gruppo Ispettivo ha poi richiesto durante il corso dell'ispezione, con riferimento a taluni specifici CIG/smartCIG, la trasmissione della documentazione caratterizzante e maggiormente significativa prodotta nel corso dei relativi procedimenti, nonché, per ciascuno di essi, una sintetica relazione di riepilogo dell'iter procedimentale, dalla fase di indizione della gara alla conclusione della prestazione, laddove intervenuta. A seguito dell'esame della documentazione trasmessa a riscontro della richiesta informativa suddetta si formulano le ulteriori seguenti considerazioni con riguardo a tali distinti appalti.

Relativamente al CIG **7943358A61**, il Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato ha rappresentato che si è trattato di una procedura MEPA aperta per l'affidamento del "*servizio di disinfezione allevamenti per il fabbisogno aziendale di anni 3'*", con importo pari ad euro 150.000,00. In data 23.7.2020 è stato poi stipulato il contratto MEPA con la ditta aggiudicataria della gara (importo di aggiudicazione pari ad euro 91.815,00, oltre IVA) avente scadenza contrattuale al 31.7.2023.

Con riferimento a tale servizio, non risultano agli atti la determina a contrarre né il Capitolato speciale (che non può intendersi sostituito dalla mera lettera di invito). È stata prodotta, in sede controdeduttiva, unicamente un'attestazione, a firma del responsabile dell'UOS, priva di data e di numero di protocollo, in cui viene genericamente attestato che "*il servizio di disinfezione delle aziende zootecniche è stato sistematicamente eseguito sul luogo dal veterinario incaricato, che ha controfirmato la corretta esecuzione...La normativa vigente stabilisce che la disinfezione deve essere eseguita in presenza del veterinario all'uopo nominato. A seguito dell'attestazione di avvenuta esecuzione dell'intervento, controfirmata dal veterinario nominato, si provvede alla liquidazione*".

- Relativamente al suddetto servizio, quindi, si conferma l'insufficiente dimostrazione della regolare esecuzione del medesimo.

Relativamente allo smartCIG **Z5C2D3EA9B** acquisito per l'affidamento del "*servizio di terapia nutrizionale assistita per il paziente avente diritto I.B. del Distretto di Agira*", il Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato ha trasmesso la Determina di aggiudicazione n. 240 del 18.6.2020 e la relativa lettera contratto.

La ASP di Enna, in sede di controdeduzioni acquisite al prot. Anac n. 48849 del 22.6.2023, ha allegato alcuni ulteriori documenti sottoscritti in parte dal DEC e in parte dal paziente interessato, ai fini della "attestazione di regolare esecuzione del servizio".

- Anche relativamente a tale smartCIG, si conferma l'insufficiente dimostrazione della regolare esecuzione del medesimo, non potendosi desumere dalla documentazione trasmessa alcuna indicazione circa le concrete modalità di avvenuta esecuzione dei controlli normativamente previsti a cura dell'Amministrazione.

Con riferimento allo smartCIG **Z8E2CF4025**, il Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato ha trasmesso la Delibera n. 742 del 21.5.2020 avente ad oggetto il "rinnovo contratti attivi con validità annuale con Poste Italiane s.p.a. con modalità di pagamento anticipato e fatturazione elettronica" e le relative accettazioni di proposta contrattuale.

La ASP di Enna ha rappresentato al riguardo che *"il servizio è stato effettuato per evitarne l'interruzione, che avrebbe comportato disfunzioni di vario genere, come si evince dalla delibera n. 742 del 21/5/2020 e dalla relazione del Direttore dell'UOC affari generali. In particolare, il Direttore dell'UOC affari generali ha attestato la regolare esecuzione del servizio, evidenziando le modalità attuative di svolgimento. I contratti sono stati rinnovati ad una società che per il 65% è partecipata dal Ministero dell'Economia e da CdP, trattandosi di organismo in sostanziale controllo pubblico"*.

Con riferimento a tale smartCIG, si conferma la mancata produzione della determina a contrarre, del Capitolato Speciale, della delibera di aggiudicazione, dei contratti originari e delle attestazioni di regolare esecuzione. Pur avendo, inoltre, preso atto delle ragioni del rinnovo – per come esplicitate nella relazione del Direttore U.O.C. Affari Generali (prot. Ente n. 63681/2023), non può che confermarsi, in questa sede, che nel nostro ordinamento vige 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, come già detto, 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. 2 comma 1 del d.lgs. 163/2006, oggi art. 30 comma 1 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 (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, sez. V, 20 agosto 2013, n. 4192).

Relativamente al CIG **77343088DD (e al CIG 7783608484)**, il Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato ha trasmesso la Delibera n. 236 del 7.3.2019 avente ad oggetto l'affidamento del "servizio di trasporto per le attività dei Distretti Territoriali dell'ASP di Enna"; la Delibera n. 650 del 30.4.2021 avente ad oggetto l'estensione del quinto d'obbligo; la Delibera n. 834 del 10.6.2022 avente ad oggetto il differimento dei termini contrattuali al 31.5.2022 e la cessazione del servizio dall'1.6.2022.

L'ASP di Enna ha chiarito, quindi, che il CIG 77343088DD è un duplicato del **CIG 7783608484**, per tale ragione è stato successivamente cancellato; che la delibera n. 236 del 7/3/2019 ha attivato la procedura ME.PA. per l'affidamento del servizio di trasporto per le attività territoriali riconducibili all'azienda sanitaria e che il Direttore dell'UOC Amministrativo Area Sud ha attestato le regolarità del servizio espletato, in linea con quanto previsto nel capitolato di gara.

- Relativamente al CIG **7783608484**, si conferma la mancata produzione del Capitolato Speciale (che non può intendersi sostituito dalla mera lettera di invito), del contratto e delle attestazioni di regolare esecuzione. Si sottolinea, ancora una volta, in relazione al caso di specie, l'insufficiente prova della regolare esecuzione del medesimo, non potendosi desumere dalla documentazione acquisita agli atti alcuna prova circa le concrete modalità di avvenuta esecuzione dei controlli normativamente previsti a carico dell'amministrazione in sede esecutiva.

In sede di visita ispettiva, era stato inoltre rappresentato all'ASP di Enna che i sistemi informativi Anac evidenziavano, a fronte delle interrogazioni effettuate, una significativa incidenza di apparenti inadempimenti agli obblighi informativi verso l'Autorità. Difatti, a fronte di oltre 1.300 affidamenti rilevati a carico dell'ASP, solamente una modesta parte pari a n. 387 faceva rilevare comunicazione di "esiti" della procedura, mentre risultavano comunicate unicamente n. 345 "aggiudicazioni", n. 1 sola "stipula" di contratto, n. 201 "conclusioni" e n. 1 "collaudo". Inoltre, le elaborazioni automatiche implementate con riferimento alla ricerca di possibili inadempimenti a carico dei RUP della Stazione Appaltante, avevano fatto rilevare un significativo grado di inadempimento a carico, in particolare, del Direttore U.O.C. Servizio Provveditorato, che risultava non agevolmente spiegabile.

L'Azienda Sanitaria al riguardo, dopo aver svolto le necessarie verifiche sui dati contestati, in sede controdeduttiva, ha rappresentato testualmente che *"per il futuro si impegna ad adottare tutti gli atti e provvedimenti volti a prevenire il ripetersi delle irregolarità contestate"* e che *"per quanto riguarda l'effettuazione di adeguate verifiche interne al fine di allineare i dati relativi agli obblighi informativi verso l'Autorità, integrando le comunicazioni obbligatorie verso la Stessa (come richiesto e verbalizzato dal Gruppo Ispettivo ANAC In data 15/12/2022), le comunicazioni relative ai RUP sono state implementate, compatibilmente con l'esercizio delle funzioni svolte, a far data dalla nomina degli stessi con atti deliberativi, con atti/provvedimenti di avvio di procedure di gara e/o con disposizioni di servizio; si è provveduto alle verifiche e, laddove necessario e/o possibile, si è proceduto al perfezionamento del CIG, alla compilazione delle schede e, di conseguenza, al completamento delle comunicazioni obbligatorie all'Autorità; in alcune fattispecie (es.: Recepimenti risultanze gare espletate da Soggetti Aggregatori, quali Centrale Unica di Committenza regionale o Azienda Sanitaria Capofila Bacino Orientale della Sicilia ecc.), non è ad oggi ancora possibile compilare le schede relative ai CIG "derivati", in quanto non risultano ancora compilate, da parte dei Soggetti Aggregatori sopra citati, le schede di aggiudicazione relative ai rispettivi CIG 'padre'".*

- A fronte di ciò, nel prendere atto di quanto dedotto dalla ASP di Enna e dell'impegno dichiarato dalla medesima, con particolare riferimento al futuro, volto a prevenire il ripetersi degli inadempimenti contestati, tenuto conto del positivo esito dei riscontri potuti effettuare a mezzo di elaborazioni aggiornate dei dati informativi sugli appalti contenuti nella BDNCP, gli specifici profili di contestazione segnalati possono considerarsi superati.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza dell'8 novembre 2023

DELIBERA

- l'istruttoria effettuata ha consentito di riscontrare il reiterato ricorso allo strumento della proroga, con particolare riferimento al servizio di ristorazione e al servizio di vigilanza, nonché l'improprio riferimento e il mancato effettivo ricorso, nell'ambito dei numerosi affidamenti disposti dall'ASP

di Enna in questi due settori, al contratto ponte per come inteso nella nota congiunta del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero della Salute prot. n. 20518/2016;

- con particolare riferimento al servizio di ristorazione: l'inefficace svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo previsti dalle norme vigenti a carico del RUP e del Direttore dell'esecuzione del contratto con mancato rispetto di quanto prescritto all'art. 31 d.lgs. 50/2016, dalle Linee Guida Anac n. 3 e dal DM n. 49 del 7/03/2018;
- con particolare riferimento al servizio di vigilanza: l'inidonea predisposizione dei documenti progettuali a base di gara (periodo 2018 – 2019); la mancata effettuazione/dimostrazione dei controlli in fase esecutiva per i servizi di vigilanza presso l'ex CISS di Pergusa e presso il P.O. Umberto I di Enna ai sensi di quanto prescritto dall'art. 31 d.lgs. 50/2016, dalle Linee Guida Anac n. 3 e dal DM n. 49 del 7/03/2018;
- con riferimento ai servizi di cure domiciliari ed ai servizi di pulizia, nonché con riferimento agli ulteriori contratti di cui ai CIG/smartCIG **7943358A61, Z5C2D3EA9B, Z8E2CF4025, 7783608484**, la mancata effettuazione/dimostrazione dei controlli in fase esecutiva ad opera dei soggetti ad essi preposti secondo quanto previsto dalle relative norme.
- il sussistere di molteplici inadempimenti agli obblighi informativi verso l'Autorità con riferimento al mancato invio dei dati sugli appalti di competenza, dandosi tuttavia atto della successiva conformazione in esito alle contestazioni operate.
- Dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera all'Azienda Sanitaria Provinciale di Enna, per le valutazioni di competenza e l'assunzione di possibili correttivi, volti al superamento delle criticità innanzi rilevate.
- Dà ulteriormente mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera all'Ufficio per la Vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza (UVMACT) per i possibili approfondimenti/accertamenti di competenza in merito ai profili relativi alla prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 20 novembre 2023

Il Segretario

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente