



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 1037 del 23 ottobre 2019**

**Fascicolo UVSF n. 5226/2018/SM-RS**

**Oggetto: Accertamenti ispettivi sull'attività negoziale svolti dalla RGS-S.I.Fi.P. - Piano ispettivo 2018 - ASL di Sassari.**

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

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

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

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture.

#### **Premessa**

In attuazione del Protocollo di intesa ANAC – RGS, l'Autorità, con atto presidenziale prot. n. 48864 del 7 giugno 2018, ha conferito all'Ispettorato Generale di Finanza mandato a svolgere un accertamento ispettivo, ai sensi dell'art. 213, co. 5 del d.lgs. n. 50/2016, presso l'azienda Unità Sanitaria Locale n. 1 di Sassari (attualmente Azienda per la Tutela della Salute della Sardegna), al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali sull'attività negoziale svolta dalla medesima azienda e verificare la regolarità, sotto il profilo del rispetto alla disciplina in materia di contrattualistica pubblica, delle procedure di affidamento di servizi e forniture, con particolare riferimento alle proroghe e ai rinnovi contrattuali degli appalti di cui ai CIG 631047832F, 6460696EFC, 6310484821, 63104869C7, 6460711B5E, 6310493F8C e 6464279BC6.

I relativi esiti, rappresentati nella relazione conclusiva a firma dei dirigenti dei S.I.Fi.P. incaricati, sono stati sottoposti all'esame del Consiglio dell'Autorità nell'adunanza in data 21 novembre 2018, il quale ha deliberato la trasmissione degli atti a questo Ufficio per le valutazioni di competenza, anche sull'opportunità di accertare gli elementi mancanti/incerti, e per le eventuali contestazioni agli Enti interessati.

Prioritariamente occorre osservare, in via del tutto generale, che l'analisi condotta dagli ispettori dei S.I.Fi.P. in relazione all'attività contrattuale dell'ASL di Sassari (ora ATS Sardegna – ASSL Sassari) ha consentito di riscontrare profili di irregolarità/criticità in ordine all'applicazione della normativa in materia di contrattualistica pubblica, che si riferiscono in particolare al frequente ricorso all'istituto della proroga, talvolta anche tramite provvedimenti adottati "a sanatoria" quando il servizio era già in corso, nelle more dell'espletamento della nuova gara.

Questa medesima tipologia di irregolarità era stata già in precedenza rilevata, rispetto al servizio di ristorazione per degenti affidato dalla S.A. in indirizzo, con delibera di questa Autorità n. 779 dell'11 settembre 2018. Anche in quella occasione, infatti, era stato contestato l'espletamento della gara per il nuovo contratto a ridosso della scadenza di quello originario, *“determinando così la necessità di deliberare una proroga contrattuale, che poteva essere evitata con una gestione più previdente e tempestiva”*; inoltre, era stato ravvisato anche in quel caso il medesimo *modus operandi* riscontrato nelle attuali procedure oggetto di accertamento ispettivo, consistente nell'adozione di provvedimenti di proroga a sanatoria di una situazione in cui la proroga non era stata nemmeno deliberata preventivamente.

Relativamente a talune procedure in esame è emersa, inoltre, una certa lentezza nello svolgimento delle relative gare; infine, è stato evidenziato l'impiego da parte della S.A. dell'istituto di cui all'art. 63, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 in assenza dei necessari presupposti giustificativi, non ravvisandosi eventi imprevedibili non imputabili all'amministrazione.

L'Autorità, al termine dell'esame condotto a partire dalla sopra richiamata relazione ispettiva, ha comunicato le proprie risultanze istruttorie alla ASSL Sassari con nota prot. n. 46791 del 11.06.2019.

La Stazione Appaltante, conseguentemente, ha trasmesso la nota di controdeduzioni acquisita al prot. ANAC n. 64275 del 6.08.2019, successivamente integrata con nota prot. ANAC n. 68087 del 2.09.2019 e con nota prot. ANAC 79578 del 9.10.2019, dove, per ognuno dei contratti oggetto di esame, sono stati forniti chiarimenti ed allegata relativa documentazione, dal cui esame è emerso quanto segue.

### **Considerato in diritto**

Di seguito sono riportati i contratti presi in considerazione nella relazione ispettiva, con i punti di criticità rilevati, le controdeduzioni della Stazione Appaltante e le considerazioni dell'Autorità.

- **CIG: 631047832F – 6310484821 – 63104869C7 – 6460696EFC.** Servizio di pulizia e sanificazione delle strutture afferenti all'ASL n. 1 di Sassari, rispettivamente di importo a base d'asta pari ad euro 10.800.000, 6.300.000, 4.400.000 e 8.000.000. Si tratta di 4 lotti della medesima gara affidata con procedura ristretta (ex art. 55 d.lgs. n. 163/2006) e OEPV, di durata quinquennale per ognuno dei 4 distretti afferenti all'Unione di acquisto AUO di Sassari.

### **Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie**

Dagli accertamenti condotti in sede ispettiva è emerso un ingiustificato ritardo nei tempi impiegati per l'espletamento della procedura di gara in oggetto, la stessa essendo stata indetta il 22.05.2015 e conclusa il 26.10.2017, con sottoscrizione del contratto a febbraio 2018 e relativa decorrenza dal 01.03.2018.

Un'ulteriore anomalia, evidenziata nella relazione ispettiva, attiene alle numerose proroghe del servizio in esame disposte successivamente alla scadenza del contratto originario nel 2012. In particolare, oltre alle diverse proroghe tecniche intercorse dalla data della deliberazione della nuova gara (delibera n. 310 del 22.05.2015), finalizzate a garantire la continuità del servizio nelle more dell'aggiudicazione della stessa, gli ispettori RGS hanno ulteriormente accertato che, già prima della indizione di tale nuova gara, il servizio di pulizia era stato più volte prorogato. Complessivamente, è stato possibile rilevare che il servizio *de quo* è stato prorogato per ben 8 volte dal 01.02.2012 al 28.02.2018, adottando frequentemente delibere a sanatoria, talvolta contemporaneamente all'espletamento della gara.

La prima proroga (delibera n. 911 del 31.12.2012), tra l'altro, è stata adottata nelle more dell'espletamento di una gara che in realtà risultava essere stata indetta, con palese ritardo, in pari data;

inoltre, nella sesta proroga (delibera n. 47 del 16.01.2018) il servizio in parola è stato coperto dal 01.04.2017 al 04.12.2017 tramite un “contratto ponte” ai sensi dell’art. 63, co. 2, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 senza che, tuttavia, ne ricorressero le ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili non imputabili all’amministrazione aggiudicatrice.

### **Controdeduzioni della Stazione Appaltante**

Con riferimento alle osservazioni inerenti gli *“ingiustificati ritardi nei tempi di espletamento delle procedure di gara”* ed il *“ricorso alle numerose proroghe”*, la S.A. ha confermato quanto già riportato nella relazione di ATS Sardegna PG/2018/235097 del 16.07.2018, indirizzata al MEF.

In dettaglio, l’ASSL Sassari ha ribadito che la procedura indetta con deliberazione n. 310 del 22.05.2015 inizialmente contemplava tre lotti (relativi alle strutture afferenti all’ex ASL di Sassari) in quanto, come indicato negli atti di gara, la Legge Regionale n. 23/2014 di riforma del Sistema Sanitario Regionale prevedeva lo scorporo del Presidio Ospedaliero SS. Annunziata dall’ASL n. 1 di Sassari a favore dell’AOU di Sassari. Successivamente si è proceduto alla riapertura dei termini (deliberazione n. 922 del 2.11.2015) in ragione dell’aggiunta di un ulteriore nuovo lotto relativo alle strutture afferenti al Presidio Ospedaliero SS. Annunziata dell’AOU di Sassari, originariamente non previsto.

La gara, dopo la fase di valutazione dell’offerta tecnica da parte della Commissione giudicatrice, è stata aggiudicata con Determinazione Dirigenziale n. 60 del 27.10.2017.

È stato ulteriormente evidenziato che durante la fase di esecuzione del contratto del lotto 1 si è resa necessaria l’estensione, all’interno del quinto d’obbligo, relativamente a nuove strutture non prevedibili nel 2015 all’atto di pubblicazione della gara, nonché altre aree non contemplate nell’indizione originaria. L’ASSL Sassari ha precisato, inoltre, che è in corso, per i lotti 1, 2 e 3, la verifica in contraddittorio delle superfici effettive, *“che darà conto di tutte le modificazioni sopravvenute anche all’interno degli spazi precedentemente in uso tra il momento di indizione della gara e la fase di avvio del servizio”* e che è in fase di elaborazione, in contraddittorio con l’impresa, per i lotti 2 e 3, una variante *“stante la necessità di compendiare il servizio con alcune prestazioni indispensabili inizialmente non incluse nel progetto”*.

L’amministrazione ha altresì specificato, come si legge nella nota PG/2018/235097 del 16.07.2018, che durante lo svolgimento della gara (dall’indizione fino all’esecuzione del nuovo contratto), il servizio precedentemente aggiudicato con pari oggetto è stato garantito con i provvedimenti: deliberazione n. 537 del 9.07.2015, deliberazione n. 152 del 4.03.2016 (rettificata con deliberazione n. 800 del 10.08.2016), deliberazione n. 1027 del 12.10.2016, determinazione n. 721 del 15.02.2018.

Relativamente, invece, alle *“ragioni di estrema urgenza”* ex art. 63, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 di cui alla delibera n. 47 del 16.01.2018, la S.A. ha affermato di aver ritenuto plausibile il ricorso a tale istituto a fronte dell’urgenza di garantire sia la non interruzione del pubblico servizio sia l’adozione del provvedimento di copertura per motivazioni amministrativo-contabili. Ha aggiunto, altresì, che la procedura ponte di cui all’art. 63 citato si è resa necessaria in considerazione del ricorso ricevuto da parte di una delle ditte partecipanti alla gara con richiesta di sospensiva. Al riguardo, è stato specificato che, nonostante la conclusione a dicembre 2017 dei controlli previsti dall’art. 80 del d.lgs. n. 50/2016 e benché il termine dilatorio del cosiddetto “stand still” fosse scaduto in data 14.12.2017, tuttavia la notificazione del predetto ricorso al TAR Sardegna ha impedito l’avvio del servizio.

Nella sua successiva integrazione, prot. ANAC 79578 del 9.10.2019, la stessa ATS specificava che il Capitolato speciale d'appalto all'art. 2 "Locali ed Aree incluse nell'appalto" prevede che: "L'Ente Appaltante si riserva la facoltà di modificare l'entità delle superfici qualora per sopravvenute esigenze, si verifichi la necessità di: 1. estendere il servizio di pulizia anche a locali e/o aree non contemplati dalle schede; 2. aumentare le superfici e/o aree comprese nelle schede; 3. diminuire le superfici e/o aree

comprese nelle schede; 4. revocare temporaneamente o definitivamente il servizio di pulizia di locali e/o aree comprese nelle schede; 5. variare la destinazione d'uso"; ciò in ragione della natura dinamica del contratto dei servizi di pulizia, al fine di rispondere in maniera flessibile alle mutevoli esigenze organizzative della S.A. Pertanto l'inserimento di nuovi stabili/edifici afferenti direttamente all'Ente o la chiusura definitiva di alcuni edifici, ovvero incrementi o diminuzioni temporanee come ad es. ristrutturazioni, modifiche della destinazione d'uso delle diverse aree ecc. rappresentano eventi relativi alla gestione ordinaria del contratto che, di per sé, non necessitano di specifici atti autorizzativi, dovendo procedere, proporzionalmente, ad un aumento oppure ad una diminuzione del canone offerto in sede di gara. Laddove, in conseguenza di tali modifiche si renda necessaria l'approvazione di una integrazione contrattuale, questa S.A. non ritiene opportuno autorizzare un incremento di spesa superiore al quinto d'obbligo (20 per cento); a tal fine, qualora le modifiche dovessero dar luogo ad un aumento dei costi in misura superiore al 20 per cento si sta valutando l'opportunità di proseguire, eventualmente, con l'attuale assetto del servizio fino alla concorrenza dell'importo aggiudicato, incrementato del quinto d'obbligo, con conseguente riduzione della durata del periodo contrattuale.

Con riferimento alle possibili ragioni che hanno condotto al mancato inserimento di alcune strutture (es. Palazzo della sede della Direzione Generale di ATS) preme sottolineare che i locali sono stati consegnati solo in data 06/06/2017 e, al momento dell'indizione della procedura, non si aveva ancora certezza in ordine all'effettiva data di attivazione della struttura.

Relativamente alle osservazioni attinenti alle prestazioni non incluse in progetto si significa quanto segue. Le prestazioni non incluse in appalto sono le seguenti:

- 1 Pulizie di ripristino dopo l'intervento del mattino presso il reparto di Dialisi e il Pronto soccorso;
- 2 Pulizie continuative/di supporto presso le Aree Operatorie;
- 3 Manutenzione del verde (tutti i lotti) e pulizia delle Aree esterne (solo lotto Alghero);
- 4 Servizi di Disinfestazione e di derattizzazione.

Al momento non risultano formalizzati provvedimenti autorizzativi di varianti. Anche in questo caso si sta valutando l'opportunità di autorizzare una variazione in incremento dell'importo dell'appalto, incluso il quinto d'obbligo, con conseguente riduzione della durata del periodo contrattuale.

Con riferimento ai servizi di cui al punto 4) "disinfestazione e derattizzazione" si è avviata autonoma procedura di manifestazione di interesse e si provvederà a breve all'espletamento della relativa gara mediante utilizzo del Mepa.

## **Valutazioni**

Le argomentazioni addotte dall'ASSL Sassari non si ritengono del tutto sufficienti al superamento delle criticità rilevate in sede di comunicazione di risultanze istruttorie, pertanto si conferma quanto precedentemente contestato.

Con riferimento al reiterato ricorso all'istituto della proroga, si osserva, in primo luogo, che la S.A. ha fornito indicazioni, comunque non sufficienti al superamento delle censure sopra evidenziate, solo relativamente al periodo di tempo compreso tra l'indizione della gara di cui ai CIG in oggetto e la relativa aggiudicazione e decorrenza operativa del contratto (22.05.2015 – 28.02.2018). Non ha, invece, argomentato in ordine alle numerose proroghe disposte nel periodo precedente, dalla scadenza dell'originario contratto nel 2012 sino all'indizione della gara nel 2015.

Sotto tale profilo, pertanto, si ritengono confermate le criticità rilevate in sede di istruttoria, in particolare per ciò che concerne i ritardi nell'espletamento delle procedure di gara ed il frequente ricorso all'istituto della proroga. Non risulta giustificato, infatti, il ritardo nell'indizione di una nuova gara per l'affidamento dei servizi integrati ospedalieri (D.D.G. n. 909 del 31.12.2012), avvenuta quando

il contratto originario era già giunto a scadenza; in tale circostanza, la necessità di disporre la proroga del servizio in esame è, conseguentemente, discesa dalla inefficace gestione amministrativa e non da eventi oggettivi non involgenti la responsabilità della Stazione Appaltante.

Si rileva, altresì, che la successiva revoca della gara indetta con la citata delibera n. 909 è stata motivata, come si legge nella D.D.G. n. 188 del 9.04.2015, in ragione dell'intervenuta Riforma del Sistema Sanitario Regionale ad opera della Legge Regionale n. 23 del 17.11.2014. Quest'ultima, avendo stabilito una modifica sostanziale dell'organizzazione dell'Asl n. 1 di Sassari, con particolare riferimento alla prevista annessione dell'Ospedale SS. Annunziata di Sassari alle sfere di competenza dell'AOU di Sassari, avrebbe determinato, a detta della S.A., il venir meno delle *“condizioni per procedere all'espletamento della procedura per oggettivi e sopravvenuti cambiamenti sostanziali delle condizioni di gara”*. Si osserva, tuttavia, che i ritardi nella procedura di gara erano riscontrabili già in epoca anteriore rispetto a tali modifiche, le quali sono intervenute solo a partire dal 2014, mentre il servizio di pulizia e sanificazione in esame era in regime di proroga già dal 2012.

Per quanto concerne le diverse proroghe tecniche disposte successivamente all'indizione della gara in data 22.05.2015 per garantire la continuità del servizio nelle more dell'espletamento della stessa, l'amministrazione non ha fornito spiegazioni idonee a giustificare la lentezza nello svolgimento della procedura. Sebbene, infatti, l'aggiunta di un ulteriore nuovo lotto originariamente non previsto abbia reso necessaria la riapertura dei termini per la presentazione delle offerte, non appare ragionevole la circostanza che si sia giunti all'aggiudicazione definitiva solo in data 27.10.2017, dovendo medio tempore prorogare ripetutamente il servizio ai precedenti affidatari.

Da ultimo, non può neppure reputarsi corretta la copertura normativa dell'affidamento ponte disposto con la delibera n. 47 del 16.01.2018 ai sensi dell'art. 63, co. 2, lett. c) d.lgs. n. 50/2016. La norma citata consente di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando *“nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati”*. Si osserva, invero, che l'amministrazione, con tale provvedimento, non ha posto in essere una procedura negoziata per un nuovo affidamento del servizio, ma ha autorizzato la prosecuzione del precedente affidamento, *“secondo quanto originariamente aggiudicato”*<sup>1</sup>, nelle more della stipulazione del contratto relativo alla procedura di gara aggiudicata con D.D.G. n. 60/2017.

- **CIG: 6310493F8C – 6460711B5E.** Servizio di supporto ai Servizi Assistenziali presso le strutture ospedaliere ASL n. 1 e AOU di Sassari, rispettivamente di importo a base d'asta pari ad euro 9.700.000,00 e 10.500.000,00 e di durata rispettivamente quinquennale e triennale. Si tratta di 2 lotti della medesima gara affidata con procedura ristretta (ex art. 55 d.lgs. n. 163/06) e OEPV per i due distretti ex ASL di Sassari e AOU di Sassari - Osp. Annunziata.

### **Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie**

Analogamente alla procedura di cui ai CIG precedentemente esaminati, anche in relazione al servizio in oggetto le criticità riscontrate dagli ispettori RGS attengono al ripetuto ricorso da parte della S.A. all'istituto della proroga. In dettaglio, è stato rilevato che il servizio *de quo* era stato affidato alla (...*Omissis*...) con gara indetta nel 2006 per un triennio, rinnovabile annualmente per un periodo di

---

<sup>1</sup> Vedasi al riguardo le delibere n. 497 del 5.06.2008 e n. 1027 del 12.10.2016.

ulteriori due anni; successivamente tale servizio è stato prorogato più volte allo stesso OE dal 2012 al 2018.

Oltre alle numerose proroghe che si sono succedute per un lasso temporale ingiustificatamente esteso, si deve altresì rilevare la sussistenza di talune incertezze in ordine alla copertura del servizio per determinati periodi, anche in considerazione del fatto che dal sito dell'ASSL di Sassari, sezione amministrazione trasparente, non è stato in alcun modo possibile rinvenire e conseguentemente esaminare le delibere richiamate all'interno della relazione ispettiva, risultando assolutamente ineseguibile la ricerca e l'individuazione degli atti dell'amministrazione in oggetto.

Si evidenzia, in particolare, che il servizio è stato prorogato una prima volta con deliberazione n. 910 del 31.12.2012 nelle more dell'espletamento della nuova gara, mentre la gara per l'affidamento del servizio in oggetto risulta essere stata indetta con deliberazione n. 904 del 22.04.2015. Pertanto, non appare chiaro in quale modo sia stata garantita la copertura del servizio medesimo nel periodo tra il 31.12.2011 (data di scadenza della seconda prosecuzione annuale dell'originario contratto) ed il 22.04.2015 (data di indizione della nuova gara).

Successivamente all'indizione della nuova procedura, il servizio è stato ulteriormente prorogato alla stessa (...*Omissis*...) con deliberazione n. 1023 del 28.11.2015 per il periodo dal 22.04.2015 al 31.12.2015 nelle more dell'espletamento della nuova gara. Il servizio di supporto ai servizi assistenziali presso le strutture ospedaliere afferenti all'ASSL Sassari e al "SS. Annunziata" (A.O.U. di Sassari) è stato, infine, aggiudicato in data 27.10.2017. Rimane, in tal modo, incerta la copertura dello stesso servizio nel periodo 31.12.2015 – 27.10.2017; è stata, infatti, adottata un'altra determina il 05.05.2017, la quale ha disposto la proroga fino al 30.11.2017 senza, però, specificare se essa fosse a sanatoria del 2016 o se vi fossero altri provvedimenti per quel periodo.

Anche dopo l'aggiudicazione della gara, peraltro, sono stati adottati due ulteriori provvedimenti di proroga/posticipazione del termine di scadenza, che nella sostanza hanno consentito il permanere dell'espletamento del servizio in capo allo stesso operatore economico sino al 28.02.2018, in attesa della decorrenza operativa di esecuzione del contratto.

Deve ravvisarsi, a monte, che l'eccessivo impiego da parte della S.A. di un istituto a carattere eccezionale, qual è quello della proroga, è stato originato dalla lentezza nello svolgimento della procedura di gara, la quale si è protratta dal 2015 al 2017, con sottoscrizione del contratto a gennaio 2018 e relativa decorrenza dal 01.03.2018.

### **Controdeduzioni della Stazione Appaltante**

Relativamente alle censure inerenti le *"incertezze in ordine alla copertura del servizio"* ed il *"carattere eccezionale"* per il ricorso all'istituto della proroga, l'ASSL Sassari ha affermato che la copertura del servizio di cui ai CIG in esame per il periodo dal 31.12.2011 al 22.04.2015 era garantita in forza della previsione, contenuta nella deliberazione n. 910 del 31.12.2012, di prosecuzione del contratto originario *"fino all'avvio del nuovo affidamento"*. La S.A. ha, inoltre, confermato quanto riportato nella relazione di ATS Sardegna PG/2018/235097 del 16.07.2018. Al riguardo, ha ribadito che la procedura indetta con deliberazione n. 232 del 22.04.2015 inizialmente contemplava un solo lotto (relativo alle strutture afferenti all'ex ASL di Sassari); successivamente si è proceduto alla riapertura dei termini (deliberazione n. 922 del 2.11.2015) in ragione dell'aggiunta di un ulteriore nuovo lotto relativo alle strutture afferenti al Presidio Ospedaliero SS. Annunziata dell'AOU di Sassari, originariamente non previsto. La gara, dopo la fase di valutazione dell'offerta tecnica da parte della Commissione giudicatrice, è stata aggiudicata con Determinazione Dirigenziale n. 61 del 27.10.2017.

L'estensione contrattuale relativa al Lotto 1 per un valore del 4,38%, autorizzata con Deliberazione del Direttore Generale n. 656 del 23.05.2018, è stata necessaria al fine di sopperire alle carenze relative ai

fabbisogni originariamente previsti in sede di indizione e approvazione della fase di prequalifica/atti di gara. Tale estensione richiesta dai referenti sanitari dei Presidi Ospedalieri (nota NP/2018/8404 del 01.02.2018) aveva come obiettivo garantire il regolare svolgimento delle attività sanitarie ed evitare ripercussioni negative nello svolgimento delle stesse. Tale estensione è stata condivisa dalla Direzione di ASSL Sassari e dalla Direzione ATS, per un periodo di tempo limitato, a seguito della riorganizzazione della rete ospedaliera la quale avrebbe potuto influire sulla strutturazione e/o organizzazione del servizio in oggetto e potenzialmente far venire meno alcune esigenze.

Relativamente ai possibili errori in sede di programmazione effettuati al momento dell'indizione della gara (febbraio 2005), preme sottolineare che la stessa è stata effettuata in base ai dati disponibili al momento (necessità dei servizi) ed in base alla programmazione del personale dipendente che avrebbe dovuto effettuare parte di dette attività in collaborazione con l'operatore economico da individuare con la gara. A tal proposito si specifica che la progettazione dell'appalto in questione era legata, come già detto in precedenza, ad altre gare programmate (vedi pulizie), nonché all'acquisizione diretta di personale da parte di ASL 1 Sassari e prevista nella programmazione del personale di cui alla Deliberazione del Direttore Generale n. 237 del 07.08.2014 "Piano Triennale personale 2014-2016" che prevedeva nel triennio l'assunzione di 86 Operatori Socio Sanitari (OSS) cat. BS. In tale contesto, ossia di presidio delle attività sanitarie attraverso l'ausilio di servizi esternalizzati ed utilizzo personale interno da assumere tramite pubblico concorso, sono intervenute solo successivamente due variabili imprevedute ed imprevedibili al momento delle programmazioni di cui sopra, nello specifico:

1. Prolungamento del Commissariamento delle Aziende sanitarie della Regione Sardegna per oltre 22 mesi;
2. Blocco del turnover del personale.

Relativamente alla prima, la Regione Sardegna, nell'ambito di una più ampia riforma del sistema sanitario, ha proceduto al commissariamento delle Aziende Sanitarie e nel particolare per la ex ASL 1 di Sassari sono intervenuti i seguenti provvedimenti:

- DGR n. 51/2 del 20.12.2014 con il quale è stato nominato il Dott. Agostino Sussarellu quale Commissario Straordinario, poi insediato il 29.12.2014;
- DGR n. 17/27 del 28.04.2015 con il quale è stato prorogato il Commissario Straordinario per ulteriori 4 mesi;
- L.R. n. 22 del 07.08.2015 con il quale è stato prorogato il Commissario Straordinario sino al 31.12.2015;
- DGR n. 16/1 del 31.03.2016 (di disposizione dell'art. 1 della L.R. n. 36 del 28/12/2015) con il quale è stato prorogato il Commissario Straordinario sino al 30.06.2016;
- nota della Regione Sardegna - Direzione Regionale della Sanità, prot. n. 23435 del 01.09.2016 con il quale la stessa aveva ha comunicato che *"pur in assenza di proroga espressa dell'incarico del Commissario Straordinario si riconosceva la vigenza del principio della prorogatio dello stesso ai sensi della Legge n. 444 del 15/07/1994"*;

Durante lo svolgimento della gara (dall'indizione fino all'esecuzione del nuovo contratto), il servizio precedentemente aggiudicato con pari oggetto, è stato garantito con i seguenti provvedimenti: deliberazione n. 1023 del 28.11.2015, deliberazione n. 36 del 16.01.2018 e determinazione n. 695 del 14.02.2018.

Con riferimento al periodo dall'1.01.2016 al 27.10.2017, invece, l'amministrazione ha confermato che il servizio è stato reso in assenza di specifico provvedimento di proroga, anche a sanatoria.

Riguardo alla presunte ipotesi di estensione contrattuale autorizzata con deliberazione del D.G. n. 656 del 23.05.2018 "... la stessa estensione (contrattuale) è stata altresì autorizzata per una struttura diversa da quella originariamente aggiudicataria..."; occorre a tal proposito precisare che si è proceduto alla detta estensione relativamente al lotto n. 1 per adeguarsi alle mutate esigenze aziendali e ai nuovi fabbisogni aziendali, palesatisi a seguito della riorganizzazione della rete ospedaliera, attuata dalla L.R. 27 luglio 2016 n.17, Istituzione dell'Azienda per la tutela della salute (ATS) e disposizioni di adeguamento dell'assetto istituzionale e organizzativo del servizio sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2006, n. 10 (Tutela della salute e riordino del servizio sanitario della Sardegna. Abrogazione della legge regionale 26 gennaio 1995, n. 5) e alla legge regionale 17 novembre 2014, n. 23 (Norme urgenti per la riforma del sistema sanitario regionale), legge che ha radicalmente cambiato l'assetto del SSR. Richiamando la relazione di ATS Sardegna PG/2018/235027 del 16.07.2018, già allegata al precedente riscontro PG/2019/231573 del 06.08.2019, si premette che la L.R. 17/2016, su citata, ha delineato un nuovo contesto organizzativo, e cioè ha istituito un'unica azienda regionale per la tutela della salute, l'Azienda per la Tutela della Salute (ATS) (art. 1). Essa ha incorporato dal 1 gennaio 2017 le 8 preesistenti Aziende sanitarie locali sarde, fra cui la ASL di Sassari, la ASL di Oristano e la ASL di Cagliari. Il Direttore generale dell'ASL Sassari, come detto sopra, dal 1 gennaio 2017 ha assunto le funzioni di Direttore generale dell'ATS (art. 1, c. 3). Come stabilito dall'art. 1, c. 4, questa nuova Azienda è subentrata nei rapporti attivi e passivi, nel patrimonio e nelle funzioni delle incorporate aziende sanitarie locali. Sempre la L.R. in argomento, all'art 2, c. 4, ha sancito che l'ATS "opera quale centrale di committenza... per conto delle aziende sanitarie locali". A questo punto occorre fare una precisazione: la riforma ha istituito le aree socio-sanitarie locali (chiamate ASSL) quali articolazioni organizzative dell'ATS. Gli ambiti territoriali delle aree socio sanitarie locali di nuova istituzione coincidono con quelli delle otto aziende sanitarie locali oggetto di incorporazione (articolo 1, c. 3, L.R. 17/2016). Non bisogna però cadere nell'errore di identificare e, di conseguenza, inquadrare giuridicamente le nuove ASSL (aree socio sanitarie locali) con le ormai incorporate ASL (Aziende Sanitarie locali): le ASSL sono mere articolazioni dell'ATS, che è la sola ad avere personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia organizzativa, amministrativa, tecnica, patrimoniale (art. 1, c. 5, L.R. 17/2016); le vecchie ASL quali soggetti pubblici autonomi e indipendenti fra loro non esistono più. Quanto affermato trova ulteriore conferma nel dettato del comma 4, art. 2 della L.R. che individua l'ATS quale centrale di committenza per l'intero territorio della Sardegna. Non si è, dunque, nell'ipotesi di una estensione contrattuale autorizzata per un soggetto pubblico diverso rispetto all'aggiudicataria. La ASSL di Oristano non è un soggetto giuridico distinto dall'ASSL di Sassari, essendo entrambe mere articolazioni dell'ATS, subentrata ex lege nella titolarità del contratto; ne deriva che il principio di libera concorrenza non sia stato violato. La sentenza citata, sempre al capo 9.2 recita "... l'art. 2, comma 1, lett. c) prevede, altresì, che ATS svolga le funzioni accentramento, per quanto di competenza, di tutte le aziende sanitarie della Sardegna, dei processi di aggregazione della domanda di beni e servizi e di approvvigionamento degli stessi ...". Di conseguenza la ASSL di Oristano non poteva indire nuova gara, essendo tutte le competenze ormai in capo all'ATS Sardegna. Si rimanda anche al capo 10, là dove è scritto "... Pertanto, nel caso qui all'esame, sotto il profilo soggettivo, non si verte nell'ipotesi di successiva adesione da parte di distinto soggetto pubblico a un contratto che impegna un altro soggetto pubblico, bensì nella autonoma determinazione assunta dal medesimo soggetto che è subentrato ex lege nella titolarità del contratto ... di fare applicazione della variante contrattuale, relativamente ad una propria differente articolazione organizzativa interna", ed al capo 15.3 della citata sentenza, nel quale si



recita che “... tale evenienza (ossia un contratto giuridico che via via finisce per assorbire tutti i servizi delle ASSL importanti della Sardegna) ... non pare affatto contrastare con la disposizione riportata al precedente capo 9.2, di cui all'art. 2, comma 1, lett. C L.R. 17/2016 e secondo la quale sono assegnate all'unica ATS le funzioni di accentramento, per quanto di competenza di tutte le aziende sanitarie della Sardegna, dei processi di aggregazione della domanda di beni e servizi e di approvvigionamento degli stessi”. L'ATS ha semplicemente optato per l'utilizzazione di un contratto già esistente e ancora attivo presso l'area socio sanitaria di Sassari. A supporto ulteriore di quanto su scritto si richiama anche l'ordinanza del Consiglio di Stato del 20.04.2018, n. 1778, sempre trattante il caso di proroga citato in precedenza (ricorso 02261/2018 ATS Sardegna contro (...*Omissis*...) nei confronti di (...*Omissis*...), che ha sospeso l'esecutività della sentenza impugnata, in particolare là dove motiva che “... la sopravvenienza - rispetto all'indizione e aggiudicazione della gara della cui estensione contrattuale si controverte - della L.R. n. 17/2016 che ha istituito un'unica Azienda regionale per tutela della salute ha determinato un riassetto complessivo del Servizio Sanitario Regionale che investe l'intera rete ospedaliera ...”, di talché “l'aumento del fabbisogno del servizio ... in questione non poteva essere previsto né al momento della gara né al momento dell'aggiudicazione definitiva della gara espletata dall'ex Asl 8 Cagliari”, ed ancora “... in siffatto peculiare contesto giuridico/fattuale e nella necessaria comparazione degli interessi coinvolti, appare prevalente l'interesse dell'Azienda regionale a far gestire provvisoriamente il servizio de quo ... da una impresa... con cui è regolarmente in corso un contratto d'appalto ...”. Appare poi opportuno precisare che, stante l'utilizzo di un contratto in essere per un territorio più ampio di quello previsto inizialmente, allo scopo di non superare l'importo previsto in gara, è stata adottata una Determinazione Dirigenziale (n. 5964 del 29.07.2019) che anticipa la scadenza contrattuale al 31.03.2021, racchiudendo quindi in un arco temporale più breve l'importo contrattuale inizialmente aggiudicato compresa l'estensione del quinto d'obbligo già autorizzata.

## Valutazioni

Le argomentazioni addotte dall'ASSL Sassari non si ritengono sufficienti al superamento delle criticità rilevate in sede di comunicazione di risultanze istruttorie, pertanto si conferma quanto precedentemente contestato con esclusione dell'ipotesi di estensione contrattuale, autorizzata con deliberazione del D.G. n. 656 del 23.05.2018, e di cui la S.A. ha chiarito le circostanze che ne hanno comportato l'adozione, dipendenti dal riassetto complessivo del Servizio Sanitario Regionale che ha attribuito ad ATS tutte le competenze dei processi di aggregazione e approvvigionamento della domanda di beni e servizi del SSN regionale, precedentemente demandate alle stesse Aziende sanitarie incorporate con L.R. 17/2016. Inoltre, la stessa ATS ha comunicato che era stata avviata una nuova procedura di gara per l'affidamento del servizio ausiliario nel territorio di ATS Sardegna, regolarmente inserito nella programmazione 2018/2019 approvata con Delibera ATS n. 1152 del 12.11.2018.

Con riferimento alla censura relativa alla copertura del servizio per il periodo dal 31.12.2011 al 22.04.2015, si ritiene che quanto previsto all'interno della deliberazione n. 910 del 31.12.2012, ossia “*la prosecuzione del servizio [...] fino alla conclusione della nuova procedura di gara che si presume possa avvenire entro il mese di giugno 2013 e, comunque, fino all'avvio del nuovo affidamento*”, non possa giustificare la sottrazione del servizio in esame ai principi della libera concorrenza per un lasso temporale così esteso. Si sottolinea, altresì, che la delibera di indizione della nuova gara (D.D.G. n. 909) è stata adottata, con palese ritardo, in pari data rispetto alla citata delibera n. 910 di prosecuzione contrattuale e che la stessa è stata poi successivamente revocata in data 9.04.2015, per le motivazioni già in precedenza esplicitate.

Si confermano, altresì, le criticità contestate in relazione alla copertura del servizio dall'1.01.2016 al 27.10.2017, avendo la S.A. affermato che, per quel periodo, il servizio è stato reso in assenza di specifico provvedimento di proroga, anche a sanatoria.

Per quanto concerne le diverse proroghe del servizio disposte durante lo svolgimento della gara (dall'indizione fino all'esecuzione del contratto), si rinvia ai rilievi precedentemente evidenziati in relazione alla procedura di cui ai CIG 631047832F – 6310484821 – 63104869C7 – 6460696EFC.

- **CIG: 6464279BC6.** Prosecuzione contrattuale del servizio di noleggio, lavaggio biancheria e fornitura kit sterili per il periodo 22.07.2015 – 31.12.2015, importo pari ad euro 1.434.525,97 affidato direttamente in attesa della nuova gara.

### **Criticità rilevate in sede di risultanze istruttorie**

Dagli elementi forniti dagli ispettori RGS risulta che l'affidamento di cui trattasi sia stato deliberato in data 29.11.2015, disponendosi in via retroattiva la prosecuzione contrattuale nelle more della gara indetta con deliberazione n. 591 del 22.07.2015 e aggiudicata il 10.08.2016 all'operatore economico (...*Omissis*...). Tuttavia, non appare chiaro quale sia la procedura originaria da cui promana la prosecuzione contrattuale in esame.

Inoltre, deve osservarsi che la durata dell'affidamento *de quo* comprende il periodo tra il 22.07.2015 ed il 31.12.2015, ma l'aggiudicazione è stata disposta solo in data postuma (10.08.2016) ed il nuovo contratto ha decorrenza operativa da dicembre 2016, per cui non è chiaro come sia stata assicurata la copertura del servizio per gli ulteriori 11 mesi (dal 1.1.2016 al 01.12.2016).

### **Controdeduzioni della Stazione Appaltante**

In merito all'osservazione secondo cui “*non appare chiaro quale sia la procedura originaria da cui promana la prosecuzione contrattuale in esame*”, la S.A. ha precisato che la deliberazione n. 1024 del 29.11.2015 richiama gli atti di affidamento originari e successivi relativi al precedente fornitore discendenti dalla deliberazione n. 792 dell'8.11.2005, di seguito riportati:

- Deliberazione n. 792 dell'8.11.2005, con cui il servizio di noleggio e lavaggio della biancheria e la fornitura di kit sterili è stato affidato all'(...*Omissis*...);
- Deliberazione n. 311 del 16.03.2010 con cui è stato autorizzato il primo anno di rinnovo programmato del servizio dall'1.02.2010 fino al 31.01.2011;
- Deliberazione n. 132 del 4.03.2011 e n. 159 del 24.05.2011 con cui è stato autorizzato il secondo rinnovo programmato del servizio dall'1.02.2011 al 31.10.2011;
- Deliberazione n. 952 del 9.12.2011 con cui è stato autorizzato il terzo rinnovo programmato del servizio dall'1.11.2011 al 30.04.2012;
- Deliberazione n. 843 del 23.11.2012 con cui è stata indetta la gara con procedura ristretta per l'affidamento del servizio di noleggio, lavaggio della biancheria e la fornitura di kit sterili occorrente alle strutture dell'ASL 1 di Sassari e, contestualmente, autorizzata la prosecuzione del rapporto contrattuale con la (...*Omissis*...) dall'1.05.2012 fino alla conclusione della nuova procedura di gara;
- Deliberazione n. 591 del 22.07.2015 con cui è stata revocata la gara di cui sopra e contestualmente autorizzata l'indizione di una nuova gara a procedura ristretta per il servizio di lavanoio comprensivo della fornitura di kit sterili per le strutture afferenti all'Asl n. 1 di Sassari (durata quinquennale).

Con riferimento alle osservazioni inerenti le *“determine di indizione di gara e quelle concernenti le successive proroghe”* l'amministrazione ha confermato quanto già riportato nella relazione di ATS Sardegna PG/2018/235097 citata, ovvero:

- Deliberazione n. 591 del 22.07.2015 di indizione della nuova gara;
- Deliberazione n. 922 del 2.11.2015 di riapertura termini (specularmente a quanto descritto per le procedure di pulizie e ausiliario);
- Deliberazione n. 169 del 4.03.2016 di approvazione della fase di prequalifica e approvazione degli atti di gara;
- Deliberazione n. 797 del 10.08.2016 di aggiudicazione definitiva all'operatore economico (...*Omissis*...);
- Contratto sottoscritto in data 6.10.2016 con decorrenza operativa al 1.12.2016.

L'ASSL Sassari ha ulteriormente rappresentato che gli ulteriori ritardi nell'espletamento dell'iter procedurale sono da attribuirsi alla volontà dell'allora Direzione, la quale, a seguito della Legge Regionale 23/2014, ha previsto l'annessione di un nuovo lotto relativo al P.O. SS. Annunziata afferente all'AOU di Sassari. Tale circostanza ha inevitabilmente comportato un allungamento dei tempi della procedura di gara, in quanto la riapertura dei termini non solo ha posticipato i termini di presentazione delle offerte, ma ha anche costretto alla revisione dell'intera documentazione di gara, ad una nuova quantificazione della base d'asta nonché alla rivalutazione della documentazione integrativa richiesta agli O.E. partecipanti (es. aggiornamento requisiti specifici, cauzioni, ecc...).

Con riferimento al periodo dall'1.01.2016 all'1.12.2016, invece, l'amministrazione ha confermato che il servizio è stato reso in assenza di specifico provvedimento di proroga, anche a sanatoria.

Relativamente al reperimento degli atti di *“indizione della gara e quelli concernenti le relative proroghe”* l'amministrazione ha provveduto a trasmettere i pertinenti provvedimenti.

## **Valutazioni**

Le argomentazioni addotte dall'ASSL Sassari, anche in questo caso, non si ritengono sufficienti al superamento delle criticità rilevate in sede di comunicazione di risultanze istruttorie, pertanto si conferma quanto precedentemente contestato.

In particolare, si rinvia a quanto già precedentemente evidenziato in ordine agli ingiustificati ritardi nell'espletamento dell'iter procedurale e alla conseguente necessità di ricorrere all'istituto della proroga. Infatti, analogamente a quanto avvenuto nell'ambito delle procedure di cui ai CIG sopra esaminati, anche in questo caso la S.A. ha operato in modo tale che la gara per l'affidamento del servizio in oggetto si è protratta per un lasso temporale eccessivamente lungo, finendo per sottrarre il servizio de quo alle regole del mercato concorrenziale per un periodo di tempo considerevole.

In dettaglio, come precisato dall'amministrazione in sede di controdeduzioni, successivamente al terzo rinnovo programmato dell'originario contratto, è stata indetta la gara (a procedura ristretta) per il nuovo affidamento del servizio di noleggio, lavaggio della biancheria e fornitura di kit sterili; tuttavia, si osserva che tale gara è stata indetta in data 23.11.2012, quando il servizio era già giunto a scadenza, essendo il terzo rinnovo stato disposto fino al 30.04.2012. La gara suddetta è stata poi revocata in quanto, come si legge nella delibera di revoca n. 591/2015, *“alla data odierna non è stato avviato alcun iter di espletamento della gara sopra richiamata; [...] dall'indizione della procedura di gara ad oggi sono passati oltre 30 mesi senza lo svolgimento di alcun step burocratico, e tale prolungamento delle tempistiche pregiudica il regolare proseguo della procedura, andando a ledere i principi di concorrenza e parità di trattamento nonché gli interessi legittimi degli operatori economici interessati e potenzialmente interessati”*. Da ciò si ricava che la situazione di stallo nell'espletamento

dell'iter procedurale e la conseguente necessità di assicurare la prosecuzione del servizio (in definitiva fino al 1.12.2016, data di decorrenza operativa del nuovo contratto) deve ritenersi addebitabile alla Stazione Appaltante, non essendo rinvenibili eventi oggettivamente imprevedibili che possano giustificare una tale lentezza nello svolgimento della gara e una prosecuzione contrattuale così estesa.

Si confermano, infine, le criticità contestate in relazione alla copertura del servizio dall'1.01.2016 all'1.12.2016, avendo la S.A. affermato che, per quel periodo, il servizio è stato reso in assenza di specifico provvedimento di proroga, anche a sanatoria.

Alla luce di quanto sopra esposto, il Consiglio

### **DELIBERA**

Relativamente alle risultanze istruttorie e alle considerazioni sopra svolte, si ritiene di dover confermare le criticità rilevate nell'indagine ispettiva, in ordine all'applicazione della normativa in materia di contrattualistica pubblica. In particolare si rileva:

- Ingiustificato ritardo nell'espletamento delle procedure di gara, con conseguente reiterato ricorso all'istituto della proroga del contratto (CIG 631047832F – 6310484821 – 63104869C7 – 6460696EFC; CIG 6310493F8C – 6460711B5E; CIG 6464279BC6);
- Svolgimento del servizio in assenza di uno specifico provvedimento di proroga, anche a sanatoria (CIG 6310493F8C – 6460711B5E; CIG 6464279BC6);
- Applicazione non conforme alle disposizioni normative nella procedura seguita per la scelta del contraente, con particolare riferimento all'affidamento effettuato ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 (CIG 631047832F – 6310484821 – 63104869C7 – 6460696EFC);
- Carenze in ordine alla corretta programmazione e valutazione preliminare dei fabbisogni della Stazione Appaltante (CIG 6310493F8C – 6460711B5E).

Dà mandato agli Uffici di Vigilanza di trasmettere la presente Delibera alla S.A. ATS Sardegna- Azienda Tutela Salute e alla Regione Sardegna Assessorato Sanità che esercita funzioni di vigilanza nei confronti dell'Azienda;

Dà inoltre mandato all'Ufficio istruttore di trasmettere la presente delibera alla Procura della Corte dei conti della Regione Sardegna per gli eventuali profili di competenza.

Il Presidente f.f.

*Francesco Merloni*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 21 novembre 2019

Il Segretario *Maria Esposito*