



Delibera n. 517 del 8 novembre 2023

**Oggetto:** visita ispettiva c/o CUC Regione Siciliana – esiti.

## Il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione

visto il D. lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

visto il D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, *ratione temporis* vigente;

visto il “*Regolamento sull’esercizio dell’attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*” del 4.7.2018, (pubblicato nella GURI – S.G. n. 241 del 16.10.2018), *ratione temporis* applicabile;

viste le comunicazioni e la documentazione acquisite nell’ambito del procedimento ispettivo in oggetto (fascicolo 2526/2023);

### 1. Premessa

In esecuzione del mandato del Presidente dell’Autorità prot. n. 38533 del 19.05.2023, è stata effettuata una visita ispettiva presso la sede della centrale di Committenza della Regione Siciliana. La verifica e i controlli hanno riguardato le modalità di espletamento delle attività di spettanza della CUC in relazione alle esigenze ed ai fabbisogni delle ASP regionali ed alla relativa attività di programmazione degli acquisti centralizzati di beni e servizi previsti dal D.P.C.M. 11 luglio 2018, nonché l’organizzazione della centrale di committenza.

L’ispezione è stata effettuata congiuntamente ad ufficiali della GdF, nell’esercizio delle prerogative di cui all’art. 34 bis, comma 2, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con la legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Dai riscontri forniti e dall’esame di tutta la documentazione acquisita sono emerse le criticità di seguito esposte e già rappresentate alla Regione Siciliana, con la comunicazione delle risultanze istruttorie prot. n. 53882 del 6 luglio 2023.

### 2. Risultanze istruttorie e considerazioni in diritto

#### 2.1 La struttura della CUC

La Centrale Unica di Committenza della Regione Siciliana è stata istituita nell’ambito dell’Assessorato regionale dell’economia con la l. r. n. 9 del 7 maggio 2015 “Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2015. Legge di Stabilità regionale” e, in particolare, dall’articolo 55 con il quale è stata incaricata, tra l’altro, di svolgere le funzioni di soggetto aggregatore, in attuazione di quanto prescritto dall’articolo 9, comma 5, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Lo stesso articolo 55 già citato precisa, infatti, che la Centrale unica di committenza provvede non solo agli acquisti per gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale propri dei soggetti aggregatori, ma anche a quelli per i diversi rami dell'Amministrazione regionale, per gli enti regionali di cui all'articolo 1 della l. r. 15 maggio 2000, n. 10 (enti pubblici non economici sottoposti a vigilanza e/o controllo della Regione) e per le società a totale o maggioritaria partecipazione regionale, ferme restando le competenze attribuite agli UREGA, in materia di appalti di lavori pubblici.

Successivamente, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 456 del 13 dicembre 2019, pur essendo stata rilevata la necessità di elevare la CUCRS a struttura autonoma, la Regione si è limitata a trasformarla in Ufficio Speciale, ai sensi dell'art. 4, comma 7, della legge regionale n. 10/2000, con specifici obiettivi e per una durata definita di tre anni, comunque, alle dipendenze dell'Assessorato regionale dell'economia. Da ultimo, sebbene si tratti di funzioni irrinunciabili da svolgere in forza di un puntuale obbligo normativo, la Regione si è limitata a prorogarne l'operatività per un ulteriore anno, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 593 del 16 dicembre 2022, con la quale, al contempo, si è preso atto della nomina del Responsabile della Struttura, avvenuta con nota dell'Assessore Regionale per l'economia *pro tempore* prot. n. 3360 del 3 maggio 2022.

In merito alla dotazione organica, dalla documentazione acquisita è emerso che il numero delle risorse è particolarmente ridotto, in quanto oltre al Dirigente Responsabile sono assegnati all'Ufficio solo un Dirigente e 4 funzionari direttivi, oltre ad un istruttore e ad un operatore. Per questa ragione, al personale di ruolo è stato affiancato altro personale e, nello specifico, due funzionari provenienti dalla Servizi Ausiliari Sicilia (si tratta di una società consortile per azioni a totale e maggioritaria partecipazione della Regione Siciliana che ha per oggetto la prestazione di servizi strumentali alle attività della Regione Siciliana e delle Aziende e/o Enti pubblici azionisti), nonché due esperti amministrativi, titolari di incarico a tempo determinato (biennale per esigenze PNNR), assegnati dal Dipartimento della Funzione pubblica della Regione Siciliana.

Infine, è emerso che per l'espletamento delle procedure di gara, la CUC usufruisce anche dell'assistenza tecnica del fornitore della piattaforma informatica che, nello specifico, mette a disposizione una risorsa, come prestazione accessoria inclusa nel contratto di fornitura dell'infrastruttura telematica.

### *2.2 Il metodo di lavoro della CUC*

Dall'esame della documentazione e dal confronto con i rappresentanti della CUC, è emerso chiaramente come, nonostante il tempo trascorso dall'entrata in vigore dell'articolo 9, comma 5, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, l'Ufficio non abbia ancora strutturato e consolidato il necessario sistema di interlocuzione con le amministrazioni sanitarie, per le quali è obbligatorio effettuare acquisiti aggregati in relazione alle categorie merceologiche individuate dal D.P.C.M. 2018.

Infatti, le procedure di aggiudicazione vengono espletate in relazione alle esigenze che emergono al momento, giacché non esiste, allo stato attuale, un flusso strutturato di acquisizione delle necessità. Sicché l'aggregazione dei fabbisogni – in particolare, per i servizi e le forniture diverse da farmaci e vaccini – non avviene su impulso della CUC, ma quest'ultima si attiva quando la singola ASP segnala una propria esigenza, limitandosi a verificare se anche le altre necessitano della medesima fornitura/servizio.

In particolare, il dettaglio dei fabbisogni quantitativi e qualitativi relativi alle singole procedure di gara, viene definito, interpellando le aziende del servizio sanitario regionale, con la richiesta di compilare apposite tabelle da inviare tramite mail e/o pec.

Successivamente, i fabbisogni vengono aggregati per categorie merceologiche, sebbene le procedure siano poi suddivise in lotti, solitamente riferiti alle singole ASP/presidi ospedalieri e aziende del servizio sanitario regionale.

Il dimensionamento della gara CUC è, dunque, frutto della semplice sommatoria delle necessità segnalate, con l'aggiunta di un eventuale incremento riferito al c.d. quinto d'obbligo e/o proroghe tecniche.

All'esito dell'aggiudicazione, ciascuna amministrazione sanitaria sottoscrive il proprio contratto. In ragione di tale assetto organizzativo, risulta che la CUC non si occupa di individuare delle priorità negli acquisti, diverse da quelle derivanti dal mero ordine cronologico delle richieste provenienti dalle singole amministrazioni sanitarie.

Anche per quanto riguarda la redazione della documentazione tecnica ed amministrativa di gara, la CUC non opera in autonomia e con una tempistica predefinita (la dilatazione delle fasi preparatorie è elemento rilevabile con estrema semplicità, avvalendosi di un (ristretto) numero di consulenti iscritti in un Albo degli Esperti, costituito esclusivamente da personale in servizio nelle aziende del servizio sanitario regionale, individuati in base alla competenza in relazione al settore considerato, i quali percepiscono un compenso dall'amministrazione di appartenenza.

Quanto alla nomina del RUP, con decreto dell'Assessore n. 32 del 29 giugno 2022, è stato previsto che il Dirigente Responsabile della CUC sia anche RUP di tutte le procedure di aggiudicazione, nonché Presidente del seggio di gara nelle procedure aggiudicate con il criterio del prezzo più basso. Nelle gare aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, il Presidente della commissione giudicatrice viene individuato tra i dipendenti delle ASP e presso i dipartimenti regionali. In particolare, in seguito all'indizione della procedura viene richiesto alle Aziende del SSR di individuare un Presidente di Commissione giudicatrice che è incaricato dall'Ufficio successivamente alla data di scadenza delle offerte di partecipazione alla gara stessa.

Per quanto attiene ai componenti della commissione, essi vengono sorteggiati dall'Albo tenuto dagli UREGA su specifica richiesta della CUC, di norma selezionando un esperto amministrativo ed un esperto tecnico.

La Commissione, può riunirsi da remoto avvalendosi della piattaforma informatica prescelta per la specifica gara (Consip, o quella utilizzata dalla CUC), o in presenza presso la sede dell'Ufficio; ultimati i lavori della Commissione, l'Ufficio provvede all'emanazione del Decreto di aggiudicazione provvisoria e provvede ai successivi controlli sulle Ditte aggiudicatrici.

### *2.3 Gli strumenti IT per la gestione del procedimento acquisitivo della CUC*

Riguardo alle modalità di individuazione della piattaforma informatica utilizzata per le procedure telematiche di aggiudicazione, è stato riscontrato che l'attuale fornitore è affidatario del servizio dal 2019. Il rapporto contrattuale è iniziato nel 2019 con durata biennale, ma è proseguito oltre la scadenza fino a tutto il 2021 per effetto di una proroga; per il 2022 ed il 2023 la CUC avrebbe disposto nuovamente il proseguimento del rapporto con lo stesso operatore mediante un affidamento diretto, ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 76/2020. Tuttavia, nel corso



dell'ispezione non è stata prodotta alcuna documentazione, eccezion fatta per la proposta del fornitore con l'applicazione di alcuni sconti.

È stato, invece, documentato come, prima della scadenza del termine dell'affidamento in corso, (con le note prot. nn. 5104 del 20 ottobre 2021, 5390 del 8 novembre 2021, 5593 del 18 novembre 2021, rivolte all'Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità Dipartimento Regionale Tecnico, ad ARIT e a Sicilia Digitale spa, la CUC avesse rappresentato che *"..dovendo, con urgenza, provvedere all'indizione di una nuova procedura od all'adesione di apposita Convenzione Consip per l'affidamento dei servizi di supporto ed assistenza informatica della piattaforma telematica, questo ufficio ha necessità di conoscere se e quali applicativi sono già in uso alla piattaforma telematica regionale, al fine di scongiurare un aggravio ingiustificato di spese per l'Amministrazione"*.

Ad ogni modo, essendo rimasta priva di riscontro ogni richiesta di intervento, la CUC si sarebbe trovata costretta a disporre in favore del medesimo operatore economico un affidamento diretto, ai sensi dell'art. 1 commi 2, 3 e 4 del d.l. n. 76/2020, previa rinegoziazione in diminuzione di una prima proposta economica della Società. Il servizio è stato affidato per gli anni 2022-2023 a fronte dell'importo complessivo di € 139.000,00, ancora una volta coincidente con la soglia massima entro la quale è ammesso procedere mediante affidamento diretto. Inoltre, nessun provvedimento è stato prodotto, pertanto, deve presumersi che agli atti della Struttura è stata rinvenuta solo la proposta di rinnovo trasmessa dall'operatore economico gestore, che risulta acquisita dal protocollo CUC al n. 5849 del 01/12/2021.

In merito si osserva che il codice consente la stipula dei contratti d'appalto mediante scambio di lettere solo per importi inferiori a € 40.000 (art. 32 comma 14 del d.lgs. n. 50/2016).

Occorre poi considerare che, pur trattandosi di un servizio del quale la Struttura ha necessità senza soluzione di continuità, la durata dei contratti è stata definita con la chiara finalità di ricondurre l'importo entro le soglie per le quali sono ammesse sia la procedura di cui all'art. 36 comma 2 lett. b) del d.lgs. n. 50/2016 e l'affidamento diretto secondo le semplificazioni introdotte dal d.l. n. 76/2020. Sul punto, è sufficiente ricordare che l'Autorità si è più volte espressa evidenziando come *"Le ragioni di urgenza, in quanto non riferibili alle caratteristiche delle prestazioni oggetto di appalto o concessione, ma piuttosto a condizioni esterne ed al contesto nel quale deve essere effettuato l'affidamento, possono giustificare il ricorso ai diversi istituti individuati dal codice dei contratti (riduzione dei termini delle procedure ordinarie, procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 50/2016, esecuzione anticipata del contratto, etc.), ma non una deroga alle disposizioni sul calcolo dell'importo del contratto, che sia finalizzata ad utilizzare erroneamente procedure riservate a contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, quale quella di cui all'art. 36 comma 2 lett. b) del d.lgs. n. 50/2016"* (delibera ANAC n. 34/2022). Inoltre, *"Al fine di evitare un artificioso frazionamento dell'appalto, volto a eludere la disciplina comunitaria, le stazioni appaltanti devono prestare attenzione alla corretta definizione del proprio fabbisogno in relazione all'oggetto degli appalti, specialmente nei casi di ripartizione in lotti, contestuali o successivi, o di ripetizione dell'affidamento nel tempo"* (delibera ANAC n. 359/2021).

#### 2.4 L'attuale offerta merceologica della CUC

Nel corso dell'attività ispettiva, è stato chiesto ai rappresentanti della CUC di fornire un quadro sull'offerta merceologica che al momento la centrale di committenza è in grado di



assicurare con riferimento alle 25 categorie indicate dal d.p.c.m. 11 luglio 2018, a far data dal 2019.

In merito, è stato innanzitutto riferito che l'Ufficio non dispone di un archivio informatizzato in grado di restituire una reportistica sullo stato delle iniziative in corso.

Pertanto, i funzionari della CUC presenti hanno proceduto alla ricostruzione delle informazioni richieste sulla base della documentazione cartacea che è stato possibile reperire ed hanno fornito un prospetto riepilogativo, che costituisce, peraltro, documento elaborato in maniera disancorata dalla effettiva realtà amministrativa analizzabile, stante l'assenza di un sistema strutturato di gestione delle informazioni e dei dati dell'attività del *procurement*. Il medesimo dunque non ha carattere di ufficialità né di completezza. Inoltre, è stato fornito un prospetto riepilogativo delle procedure di aggiudicazione in corso, elaborato attraverso la piattaforma telematica in uso all'Ufficio che include, però, anche gare che non riguardano i servizi e le forniture del d.p.c.m. 2018.

Quanto relazionato e documentato dai rappresentanti della Struttura ha confermato il quadro già emerso in base ai dati riferiti alle attività sin qui svolte dalla CUC, reperiti dalla BDNCP, dal sito dei Soggetti Aggregatori e da quello della stessa CUC, ossia che la stessa allo stato riesce a far fronte con continuità esclusivamente agli acquisti di farmaci e vaccini.

Rispetto all'acquisizione di servizi e forniture, invece, è stato riferito come si riscontrino grandi difficoltà dovute non solo alle ridotte dotazioni di risorse umane e strumentali, ma anche ad un alto indice di litigiosità e alla circostanza che alcune procedure di aggiudicazione avviate dalla centrale di committenza sono state oggetto di sentenze di annullamento da parte del TAR competente. La breve analisi del contenzioso della CUC sul ristretto numero di procedure di gara avviate con riferimento agli acquisti in ambito sanitario, come meglio si dirà in seguito, mostra, inoltre, una costante carenza di capacità amministrativa ascrivibile alla stazione appaltante nella fase di preparazione della disciplina e della strategia di gara.

In effetti, ciò è avvenuto non solo per il servizio di ossigenoterapia, come già documentato nell'ambito dello specifico procedimento istruttorio svolto dal competente Ufficio dell'Autorità (fascicolo UVSF n. 1706/2022), ma anche ad esempio per i servizi centralizzati di lavanderia, ristorazione e manutenzione immobili.

Infatti, la gara relativa al servizio di lavanderia è stata annullata in quanto gli atti di gara sono stati ritenuti inadeguati a consentire agli operatori economici di presentare un'offerta valida e congrua, non essendo stata indicata " *...la quantità effettiva dei posti letto globali e soprattutto non determina la quantità di cambi richiesti, restando indeterminata la quantità globale di biancheria piana da fornire*" (TAR Sicilia n. 24/12/2021 del 12 agosto 2021).

Anche per il servizio di ristorazione, il TAR Sicilia ha dovuto constatare l'impossibilità di formulare l'offerta a causa della incompletezza della *lex* di gara per quanto riguarda il costo del personale, la disponibilità effettiva delle cucine ed i prezzi unitari dei singoli pasti giornalieri; questi ultimi elementi, peraltro, sono stati resi noti con dei chiarimenti solo dopo la pubblicazione del bando di gara, determinandone una modifica sostanziale, a cui non ha fatto alcuna nuova pubblicazione (sentenza n. 1482 del 10 maggio 2021). Per queste ragioni, il TAR ha annullato la procedura.

Sulla gara per la manutenzione degli immobili, si è pronunciato prima il TAR Palermo e, poi, in appello anche il Consiglio di Giustizia amministrativa che, con decisione n. 586 del 16 giugno 2021, ha rilevato carenze nell'ambito del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, in quanto " *...il comportamento dell'amministrazione risulta censurabile, sia per non aver richiesto alla*



*concorrente di integrare la documentazione di gara indicando con precisione il costo della manodopera e degli oneri di sicurezza, sia nel non aver valutato, a fronte di un'offerta manifestamente sbilanciata, la possibilità di accedere alla verifica cd. facoltativa".*

Dalla documentazione acquisita emerge, poi, che delle 23 categorie individuate dal d.p.c.m. del 2018 (diverse da vaccini e farmaci) solo 9 sono i contratti quadro attivi, a cui sono da aggiungere 3 gare in corso, ivi inclusa quella per servizio di ossigenoterapia. Per il resto, è stato riferito che non sono state intraprese iniziative, ovvero che è ancora in atto la fase preliminare e preparatoria di acquisizione dei fabbisogni e di incarico agli esperti per la redazione della documentazione tecnica.

Infine, riguardo ai contratti quadro in corso di esecuzione, la CUC ha riferito di non aver ancora a disposizione informazioni complete che diano conto dell'avvenuta stipula dei contratti applicativi da parte delle singole amministrazioni sanitarie, come pure di eventuali modifiche successive, poiché non è stato ancora strutturato un sistema che ne garantisca l'acquisizione.

### *2.5 La pianificazione delle prossime attività contrattuali*

Anche rispetto alla pianificazione delle prossime procedure di aggiudicazione da bandire, sempre in relazione alle categorie del d.p.c.m. del 2018, la CUC non è riuscita a fornire un quadro chiaro e strutturato.

Al riguardo, infatti, è stato riferito che la pianificazione non viene effettuata, in quanto, come già illustrato in precedenza, il lavoro è organizzato in relazione alle esigenze che si manifestano di volta in volta. Le attuali carenze sono determinate, innanzitutto, dalle difficoltà che si rinvergono nella predisposizione dei capitolati tecnici, in quanto il personale delle aziende sanitarie, a cui si affida tale rilevante funzione è già impegnato nella propria attività professionale; altre difficoltà sono, poi, generate dalla mancata completa comunicazione dei fabbisogni, da parte delle amministrazioni sanitarie. Queste condizioni non consentono alla CUC di essere presente con idonei strumenti contrattuali su tutte le categorie merceologiche indicate nel d.p.c.m. 2018.

È stato rappresentato dal responsabile della CUC che, per il futuro, sarà valutata la possibilità di attivare un sistema di pianificazione annuale, avviando l'interlocuzione con le amministrazioni sanitarie entro fine anno, come avviene per i farmaci.

### *2.6 Le singole procedure esaminate*

Nel corso dell'ispezione è stata richiesta la documentazione concernente la nuova procedura di gara per l'acquisizione della fornitura di ossigenoterapia ospedaliera. Ciò in quanto, come già riferito la "Procedura aperta suddivisa in 8 lotti e in forma centralizzata, avente ad oggetto il Servizio di Gestione, Distribuzione e Fornitura dei gas medicinali AIC, dei gas dispositivi medici, di gas tecnici e gas di laboratorio, della manutenzione integrale *full risk* dei relativi impianti, presso le Aziende Sanitarie/Ospedaliere del S.S.R." - oggetto di altro procedimento istruttorio dell'Autorità presso una azienda ospedaliera siciliana, era stata annullata dal Tar Sicilia con sentenza n. 3351/2022, a causa della mancata indicazione dei costi della manodopera.

La documentazione prodotta, tuttavia, riguarda i soli servizi di ossigenoterapia domiciliare per gli Enti del Servizio Sanitario Regionale, per i quali, con determina dirigenziale n. 1 del 3 gennaio 2023, è stata indetta una gara nell'ambito della quale sono in atto le sedute riservate per la valutazione dell'offerta tecnica. Per questo affidamento, che è articolato in 21 lotti per un valore massimo di oltre 327 milioni di euro e una durata di quattro anni, la CUC siciliana si è avvalsa dello SDAPA di Consip.

Quanto alla procedura annullata dal TAR, al momento non è indicata neanche tra quelle in corso di preparazione.

Tra le gare in corso di espletamento, è stata indicata anche quella relativa al servizio di vigilanza armata, che era stata oggetto di approfondimento nell'ambito di altra ispezione ANAC presso l'Azienda Sanitaria Provinciale di Enna, essendo emerso che detto Ente sanitario aveva disposto diverse proroghe contrattuali, in quanto nell'attesa dell'espletamento della gara centralizzata da parte della CUC. In tale contesto l'Autorità ha già rilevato che la CUC ha, per ben due volte, indetto una gara regionale, senza tuttavia riuscire ad addivenire alla fase ultima dell'aggiudicazione (annullando, invero, una prima gara nel 2018 e una seconda nel 2021), rivelando così presumibili inefficienze e approssimazioni nella predisposizione della relativa documentazione di gara.

In effetti, la determina a contrarre è stata adottata solo con decreto n. 62 del 5 aprile 2023 e, dopo una prima rettifica degli atti, il bando è stato pubblicato in data 15 maggio 2023, con scadenza per la ricezione delle offerte prevista per il 20/06/2023. Pertanto, anche nel 2023, la CUC ha inviato delle comunicazioni con le quali si autorizzano le singole ASP ad approvvigionarsi autonomamente anche disponendo la prosecuzione del contratto in esecuzione. Dalla documentazione messa a disposizione, parrebbe che l'avvio delle interlocuzioni con le amministrazioni sanitarie per la preparazione della gara sia avvenuto già dalla fine del 2021, come sembra desumibile proprio da una nota di riscontro dell'ASP Enna nell'ambito del predetto procedimento di vigilanza; ciononostante la pubblicazione del bando è avvenuta ben oltre due anni dopo.

La documentazione di gara, chiarisce l'“Oggetto dell'appalto è la stipula, tramite contratti per ciascun lotto, della fornitura dei servizi di Vigilanza Armata e ronde ispettive, occorrenti alle Aziende Sanitarie della Regione Siciliana”, mentre non sembra sia prevista la sottoscrizione di alcun accordo quadro con la centrale di committenza.

Con riferimento alla procedura per l'acquisizione delle forniture di Stent coronarici, la CUC ha documentato di essere ancora in attesa di risposta in seguito all'invio della nota n. 1333 del 9 marzo 2023 con la quale sono stati interpellati 5 referenti tecnici iscritti all'albo per la redazione degli atti relativi alla procedura di aggiudicazione.

Per la procedura per l'acquisizione delle forniture di dispositivi medici per l'elettrostimolazione cardiaca, solo di recente è stato individuato il referente che dovrà provvedere alla redazione della documentazione di gara.

Anche l'accordo quadro sottoscritto all'esito della procedura relativa alla fornitura di “protesi ortopediche d'anca” che è stato fornito dalla CUC quale esemplificazione degli atti contrattuali firmati dalla centrale di committenza, documenta chiaramente quanto tempo impiega la Struttura ad aggiudicare una gara. Infatti, la procedura era stata indetta con decreto n. 64 del 28/12/2020 e bando del 8 gennaio 2021, mentre è stata aggiudicata solo due anni dopo con decreto n. 148 del 21/12/2022. Da rilevare anche il tempo trascorso tra la sottoscrizione da parte dell'operatore economico che è avvenuta il 13 gennaio 2023, e quella del legale rappresentante del CUC che sebbene avvenuta con modalità digitali si è avuta solo un mese dopo, il 13 febbraio 2023.

\*\*\*\*



Le risultanze dell'ispezione svolta presso la CUC Sicilia, hanno confermato quanto emerso nell'ambito di precedenti attività istruttorie svolte dall'ANAC, che avevano già rivelato evidenti carenze da parte della CUC Siciliana nei riguardi degli Enti sanitari che fanno capo alla stessa, per gli acquisti nelle categorie merceologiche indicate dal DPCM del 11 luglio 2018.

Nello specifico, la CUC non è risultata adeguatamente strutturata, sia in relazione al numero delle risorse umane assegnate, che con riferimento alle dotazioni strumentali; in merito, è certamente emblematico quanto già riferito riguardo alla circostanza che per la piattaforma, attualmente in uso (fino alla fine del 2023), per l'espletamento delle procedure telematiche non sia stato sottoscritto alcun contratto di appalto, né adottato alcun formale atto di aggiudicazione, pur essendo stato disposto un affidamento diretto.

L'inefficienza della CUC, che, allo stato, è ancora inquadrata come un "Ufficio Speciale" di natura temporanea, risulta corroborata dallo scarso numero di gare centralizzate portate a termine per servizi e forniture diverse da farmaci e vaccini e dal ridotto numero di contratti messo a disposizione delle Amministrazioni sanitarie.

Altro indice di attenzione è la durata delle procedure che arriva ad oltre due anni, come pure i tempi per la predisposizione della documentazione che, in alcuni casi hanno richiesto anche due anni, oltre a non essere in alcun modo preventivabili, in quanto dipendenti dalla disponibilità dei tecnici che sono chiamati a redigerla.

I numerosi contenziosi conclusi con sentenze di annullamento attestano, infine, rilevanti carenze nella definizione dell'oggetto dell'affidamento.

Anche in ragione di tali circostanze, appare del tutto assente la necessaria attività programmatica delle procedure da svolgere, come pure il monitoraggio sull'esecuzione dei contratti aggiudicati; ciononostante non risultano pianificati interventi di carattere organizzativo/strutturale per far fronte alle evidenti carenze, anche in seguito all'invio della comunicazione delle risultanze istruttorie nell'ambito del procedimento avviato da questa Autorità.

### **3. Il riscontro della CUC**

Solo in seguito al ricevimento di una nota di sollecito, trasmessa in seguito allo spirare del termine per il riscontro della comunicazione delle risultanze istruttorie, la CUC ha inviato una breve risposta acquisita dal protocollo generale nella quale è stato riferito che:

- in relazione alle gravi carenze organizzative e strutturali della CUC, si è provveduto a rappresentare all'On. Assessore competente, con nota prot. n. 4828 del 5 settembre 2023, le principali criticità dell'Ufficio;
- con D.D. n. 60 del 30 marzo 2023, in sanatoria, è stato affidato l'incarico del servizio di assistenza informatica volto a supportare le attività della Centrale Unica di Committenza della Regione Siciliana, per la durata di anni 1 (uno) a far data dal 2 gennaio 2022, per il valore complessivo di € 91.500,00 IVA inclusa, all'operatore economico affidatario;
- per far fronte alla inefficiente capacità di svolgere attività di monitoraggio sull'esecuzione dei contratti aggiudicati, è stata adottata la Deliberazione della Giunta di Governo n. 316 del 27 luglio 2023 con cui è stato espresso apprezzamento per le "*Linee guida per la razionalizzazione e l'armonizzazione delle procedure di acquisto dei farmaci*", a cui è stata data diffusione con direttive applicative delle Direzioni competenti.

Sicché, a fronte delle gravi carenze evidenziate nella CRI, nel proprio riscontro, la CUC si è limitata a dar conto della comunicazione con la quale lo stesso Responsabile della Struttura rappresenta all'organo politico competente le difficoltà operative e le carenze di organico della Struttura, confermando quanto rilevato dall'Autorità.

L'ulteriore documentazione inviata, ossia il provvedimento di sanatoria per l'anno 2022 di incarico per la società fornitrice della piattaforma telematica, conferma quanto riscontrato, invece, riguardo alla carenza documentale rilevata per questo contratto; risulta confermato, poi, che nessuna determinazione di carattere programmatico è stata ancora assunta per risolvere definitivamente il problema della disponibilità di un adeguato supporto informatico per l'espletamento delle proprie funzioni, situazione che ha comportato il continuo ricorso ad affidamenti frazionati in favore del medesimo operatore economico.

Quanto alle "Linee guida per la razionalizzazione e l'armonizzazione delle procedure di acquisto dei farmaci", in relazione alle quali è stata approvata la Deliberazione ("di apprezzamento") della Giunta di Governo n. 316 del 27 luglio 2023, si rileva che esse riguardano esclusivamente le forniture di medicinali, per le quali, in effetti, la CUC ha dimostrato di aver raggiunto un sufficiente grado di efficienza; infatti, come già evidenziato in precedenza, le criticità rilevate sono per lo più riferite a tutte le altre categorie merceologiche, individuate dal DPCM del 11 luglio 2018. Per gli altri ambiti, invece, nessuna iniziativa è stata intrapresa.

Per tutto quanto esposto il Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 8 novembre 2023,

#### **DELIBERA**

- di ribadire alla Regione Siciliana quanto già rappresentato nella Comunicazione delle risultanze istruttorie prot. n. 53882 del 6 luglio 2023, ossia che in assenza di adeguate azioni, appare difficile, almeno nel breve periodo, attendere miglioramenti della complessiva funzionalità dell'Ufficio;
- di ritenere che le gravi criticità della CUC necessariamente determinano uno scenario amministrativo per gli enti del servizio sanitario incidenti sul territorio, che induce gli stessi, per il soddisfacimento dei propri fabbisogni, all'attivazione di procedure autonome o addirittura di reiterate proroghe dei contratti eventualmente aggiudicati in precedenza;
- di ritenere che, in mancanza di interventi, le inefficienze ed i ritardi della CUC potranno, dunque, continuare ad essere causa del ricorso alle reiterate proroghe dei contratti scaduti, in violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e dei puntuali obblighi previsti dall'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2014, n. 89;
- di raccomandare alla Regione Siciliana di voler adottare, con ogni possibile urgenza, tutte le misure necessarie per assolvere all'obbligo di aggiudicare procedure di appalto centralizzate con riferimento a tutte le categorie merceologiche indicate dal DPCM del 2018;
- di rilevare che poiché ai sensi dell'art. 63 comma 4 del d.lgs. n. 36/2023 la CUC Siciliana al pari degli altri soggetti aggregatori di cui all'art. 9 del d.l. n. 66/2019 è qualificata di diritto, spetta alla Regione garantire che sia fornita di risorse adeguate e di un'organizzazione che la mettano in

grado, di fatto, di svolgere i compiti che le sono affidati, non solo nei settori della sanità, ma in tutti i settori merceologici secondo il nuovo Codice dei Contratti.

Dà mandato al competente Ufficio di inviare la presente delibera alla Regione Siciliana, nonché all'Ufficio UESA per quanto di eventuale competenza.

La Regione Siciliana è invitata a comunicare all'ANAC le eventuali determinazioni assunte per potenziare la CUC, entro il termine di 45 giorni dalla ricezione della presente delibera, che sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità, ai sensi dell'art. 22, comma 1, del Regolamento di Vigilanza sui contratti pubblici del 4 luglio 2018.

*// Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 15 novembre 2023

*// Segretario*

*Valentina Angelucci*