



**REGIONE TOSCANA**  
**AZIENDA USL TOSCANA NORD OVEST**  
**Via Cocchi, 7/9 - Loc. Ospedaletto PISA**

**DECRETO N. 206 del 15/01/2024**

**OGGETTO:** Affidamento servizi nelle more della completa esecuzione delle procedure di gara. Verifica attività di gara. Riscontro scadenze 2024 e 2025. Imputazione della spesa

**IMMEDIATAMENTE ESEGUIBILE : NO**

RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO: Franco Bensa

DIRETTORE AD INTERIM UOC Acquisizione Servizi Socio Sanitari: Gianluigi Ferri (firmato digitalmente)

---

**DA TRASMETTERE A:**

Tutte le Zone – Distretto aziendali
Area Affari Generali e Rapporti Istituzionali
Direttore Amministrativo
Direttore Servizi Sociali
Dipartimento Economico
UOC Contabilità Analitica e Coordinamento Gestori
UOC Contabilità Fornitori e Personale
UOC Programmazione Contrattuale e Rapporti con Estar
UOS Contabilità Fornitori

**ALLEGATI:** SI

ALLEGATI PARTE INTEGRANTE: N.5

---

OGGETTO: Affidamento servizi nelle more della completa esecuzione delle procedure di gara. Verifica attività di gara. Riscontro scadenze 2024 e 2025. Imputazione della spesa

**IL DIRIGENTE RESPONSABILE AD INTERIM**  
**U.O.C. Acquisizione Servizi Socio - Sanitari**

Nell'esercizio delle attribuzioni, delle funzioni e nei limiti delle deleghe conferite dal Direttore Generale dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest con le deliberazioni n. 734 del 29 giugno 2016, n. 1109 del 19 ottobre 2016 e n. 922 del 19 settembre 2017, n. 418 del 18 maggio 2018 e n. 887 del 7 settembre 2022, che agisce in qualità di Direttore del Dipartimento dei servizi generali e dell'area affari generali e rapporti istituzionali;

**Visti:**

- la normativa nazionale e regionale vigente in materia sanitaria;
- il vigente Statuto ed il Regolamento di Organizzazione Aziendale;

**Visti:**

- Il D. Lgs n. 165/2001 e successive modifiche ed integrazioni;
- Il D. Lgs n. 502/1992 e successive modifiche ed integrazioni;
- La Legge Regionale n. 40/2005 e successive modifiche ed integrazioni;
- La Legge Regionale n. 28 del 16/3/2015, recante *“Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e - organizzativo del servizio sanitario regionale”*, abrogata dalla legge regionale n. 84 del 28/12/2015;
- La Legge Regionale n.84 del 28/12/2015 recante *“Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005”*;
- La Determinazione n. 1109 del 19/10/2016 avente ad oggetto la definizione del nuovo assetto amministrativo dell'Azienda USL Nord Ovest, all'interno della quale è prevista la costituzione della UOC Acquisizione Servizi Socio Sanitari, con decorrenza dal 01.11.2016 e l'assegnazione allo scrivente citato nel provvedimento unitamente alla titolare della P.O interna della direzione della struttura;
- La Delibera del Direttore Generale n. 241 del 22/03/18 con cui vengono ridefiniti gli assetti organizzativi aziendali relativamente al Dipartimento Legale, Amministrativo e Staff DS e con cui viene ricollocata la struttura UOC Acquisizione Servizi Socio Sanitari nell'ambito del Dipartimento Servizi Generali;
- il Dec. Dir. n. 2568 del 09/08/2022 avente ad oggetto "recesso dal rapporto di lavoro con diritto al trattamento pensionistico dipendente Bensa Franco, dirigente amministrativo ambito livornese, con decorrenza 01/03/2023";
- la Delibera del DG n. 126 del 17 febbraio 2023 avente ad oggetto il conferimento, a titolo gratuito, dell'incarico di Direttore "aggiunto" dell'U.O.C. Acquisizione Servizi Socio-Sanitari dal 01/03/2023 al 29/02/2024 al Dr. Franco Bensa;
- l'art. 5, comma 9, del D. L. n. 95/2012 come modificato ed integrato dalla L. n. 124/015, che, pur nella finalità generale di contenere il fenomeno del "revolving door", ha escluso dal divieto di conferimento di incarichi a lavoratori pubblici collocati in quiescenza gli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non superiore ad un anno, non prorogabile né rinnovabile;
- la caratteristica del rapporto di lavoro subordinato instaurato dal 01/03/2023 rappresentata dallo svolgimento di attività connotate da autonomia decisionale, responsabilità nei confronti del funzionario superiore nonché di poteri di coordinamento e controllo di uno specifico settore, con indicazione di obiettivi e di verifica dei risultati;

**Premesso**, per quel che concerne l'oggetto specifico del presente provvedimento, che vi è la necessità di procedere ad un riscontro complessivo dell'attività contrattuale di competenza di questa U.O.C. in relazione alle modifiche degli incarichi dirigenziali conseguenti anche alla cessazione definitiva dell'attività del Dirigente aggiunto alla data del 29/02/2024;

**Ravvisata** l'opportunità di distinguere la ricognizione di che trattasi disponendo la documentazione nelle sezioni riferite ai seguenti aspetti:

- a) Attività svolta dall'U.O.C. a decorrere dalla sua costituzione in data 01/01/2017;
- b) Servizi pregressi per i quali le procedure di gara debbono concludersi nell'anno 2024 con le specifiche riferite a ciascun contratto in corso di prosecuzione;
- c) Analisi delle scadenze naturali dell'anno 2024 e dell'anno 2025 finalizzata al riscontro dell'eventuale allineamento di tutte le attività e alla presenza negli stessi anni, nella quasi totalità, di procedure valide per tutti i contratti;

**Considerato** che al momento della costituzione di questa U.O.C. era riscontrabile, nell'ambito dei servizi socio-sanitari, un numero rilevante di contratti in proroga conseguenti alla cessazione delle attività nelle aziende usl sopresse fuse per unione nell'Azienda USL Nord Ovest con l'unica eccezione, parziale, della ex Azienda USL 6 di Livorno, conseguente alla delega conferita alla centrale regionale di committenza (Estav/Estar);

**Ricordato**, dagli atti adottati dalle singole ex ASL, che in alcuni casi, nei provvedimenti di proroga, si dava atto di avere trasmesso alla centrale regionale di committenza tutti i capitoli per l'esecuzione delle nuove procedure per cui non era alle stesse attribuibile alcuna responsabilità, tanto che le proroghe venivano disposte per l'intero anno di riferimento;

**Precisato** che la centrale regionale di committenza, pur in presenza della delega della competenza allo stesso Ente, aveva comunicato che gli atti di prosecuzione contrattuale dovevano essere adottati direttamente dalle Aziende USL (da delibera ex ASL 2 Lucca n. 250 del 30/12/2015);

**Rilevato** che i riferimenti ad assetti organizzativi interni ad ambiti regionali non hanno alcuna rilevanza in ordine alla definizione di istituti come la proroga dei servizi, da ricomprendere nell'ambito della finalità di tutela della concorrenza e per la quale vale quindi la competenza esclusiva del legislatore statale come da consolidata giurisprudenza costituzionale (da ultimo sentenza n. 16/2021 dell'11/02/2021);

**Tenuto Conto** che:

- le considerazioni sopra riportate non spostano in alcun modo i termini della questione rappresentati dal principio, più volte affermato dalla giurisprudenza amministrativa e dalle pronunce ANAC, per il quale la proroga si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara;
- l'Autorità e la giurisprudenza amministrativa hanno evidenziato come, in materia di proroga dei contratti, 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, salvo espresse previsioni dettate dalla legge in conformità alla 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 (ex multis Consiglio di Stato sez V, 20 agosto 2013, n. 4192);
- le pronunce di cui sopra sono conseguenti a quanto sancito dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005 n. 62;
- il riscontro normativo e giurisprudenziale, determina, per tutti gli anni precedenti, l'esistenza dei seguenti presupposti:
  - a) il carattere eccezionale della proroga;
  - b) la natura temporanea della stessa;
  - c) l'avvio precedente o contestuale della nuova gara;
  - d) l'alternativa rappresentata da una procedura finalizzata alla stipula di un contratto-ponte;

**Rilevato** che:

- il ricorso alle proroghe disposto da questa U.O.C. sin dal 01/01/2017 è determinato dal riscontro di uno stato di necessità, con il conseguente richiamo ad uno dei principi generali dell'ordinamento

giuridico, con la finalità esplicita della tutela della salute degli utenti, comunque sostitutivo del riferimento ad una disposizione specifica;

- la ricostruzione graduale della normalità delle procedure di affidamento ha dovuto scontare un periodo di latenza per nuove indizioni di gara, corrispondente ad un anno, stante la necessità di ricostruire integralmente la fase iniziale rappresentata dalla progettazione degli interventi;
- non è mai stata omessa alcuna azione dovuta dagli obblighi d'ufficio da parte della Direzione di questa U.O.C. che, con la diretta ed esclusiva sottoscrizione degli atti, si è posta come centro di imputazione degli effetti dei provvedimenti assunti;
- gli effetti dell'azione di recupero dell'ordinario sistema di affidamento dei servizi sono rappresentati dalle attività di cui all'allegato (All. n. 1) prospetto riepilogativo, limitato alle procedure ordinarie e riferite agli appalti e concessioni di servizi, quindi non esaustiva dell'attività che ricomprende anche affidamenti diretti, comunque soggetti alla pubblicazione sulla procedura telematica e, sia pure in forma episodica, non strutturata ed attivata su richiesta di collaborazione di alcune Zone-Distretto, gli istituti previsti dal Codice del Terzo Settore o per il convenzionamento con il privato accreditato;

**Considerato che:**

- deve comunque provvedersi all'indicazione dei contratti in relazione ai quali sono da considerare ulteriori periodi di prosecuzione;
- l'allegato (All. n. 2) al presente provvedimento si riferisce ai contratti per i quali la proroga viene richiesta in presenza dell'avvenuta pubblicazione degli atti di gara;
- nel caso specifico, la prosecuzione delle attività previste nei contratti scaduti, pur non configurandosi come una proroga prevista contrattualmente ai sensi del comma 10 dell'art. 120 del D. Lgs n. 36/2023, è da ricomprendere nella previsione di cui al successivo comma 11;
- in un determinato caso, relativo ai centri diurni per minori nell'ambito della Zona-Distretto Bassa Val di Cecina, riportato nell'allegato n. 2, il servizio prosegue sino alla sua conclusione, in presenza della preannunciata volontà della Direzione della SdS Valli Etrusche di ricorrere per le attività di che trattasi, agli istituti previsti dal Codice del Terzo settore, con riguardo alla coprogettazione;
- per quanto sopra esposto nel caso specifico, l'affidamento proposto sino alla data indicata è legittimato dal richiamo a quanto disposto dall'art. 76, comma 2, del D. Lgs n. 36/2023 che individua, in via alternativa e non complementare, tre motivazioni delle quali può applicarsi alla fattispecie in esame quella prevista al n. 2 relativa all'assenza di concorrenza per motivi tecnici da non confondere con la fattispecie dell'esclusività prevista al successivo n. 3;
- le ragioni della presunzione dell'assenza di possibili concorrenti son legate alla circostanza che, al di fuori dell'attuale contraente, nessun operatore economico può essere interessato all'esercizio di una attività per un periodo limitato, al termine del quale verrebbero a cessare gli effetti dell'affidamento, o a titolo definitivo, o per una sostituzione con gli accordi di coprogettazione completamente estranei alla logica dell'appalto di servizio e all'instaurazione di un rapporto sinallagmatico tra prestazione di attività e controprestazione monetaria;
- per gli altri servizi di cui all'allegato (All. n. 3) la prosecuzione delle attività trova fondamento nell'esigenza di garantire la continuità delle prestazioni sino alla conclusione delle procedure di gara;
- l'avvio dell'intervento trova legittimazione dall'art. 15, comma 1 del nuovo Codice, pur conservando l'acronimo RUP, individua la funzione del Responsabile del Progetto in luogo di quella di Responsabile del Procedimento con la conseguente responsabilità di tutti i subprocedimenti (programmazione progettazione, affidamento) anche nell'ipotesi di nomina di responsabile delle due sottofasi, rappresentate da:
  - 1) Programmazione, progettazione ed esecuzione;
  - 2) Affidamento;
- deve peraltro essere rilevato che, in alcuni casi, limitatamente ai contratti con riferimento ai numeri di pratica, non progressivi, ma relativi ad una forma di identificazione interna, da n. 6) al n. 36), in presenza di una reiterazione della prosecuzione degli effetti dei contratti scaduti, le relative gare avrebbero potuto essere svolte con il precedente Codice;

**Rilevato che:**

- la dimostrazione dell'attività svolta, di cui all'allegato n. 1, è in grado di escludere nella gestione da parte di questa Unità Operativa, l'ipotesi di una inerzia e di una responsabilità diretta nel determinare la cessazione del ricorso alle proroghe dei contratti, anche per la sottoscrizione dei relativi provvedimenti senza rinvii o citazioni di altri soggetti;
- peraltro quanto sopra rilevato non è di per sé sufficiente a giustificare ritardi nell'indizione della procedura, anche riferite a problematiche organizzative della stazione appaltante o a difficoltà connesse alla stesura degli atti preliminari di gara (TAR Campania Napoli sez V 20/06/2018 n. 04109);
- resta ferma in ogni caso la priorità della garanzia della continuità delle prestazioni, nella finalità di evitare situazioni di pericolo e di garantire la tutela della salute in quanto interesse primario e soggetto a tutela e protezione da parte dell'ordinamento giuridico;

**Dato Atto** che, non configurandosi la proroga quale diritto potestativo di richiedere al privato la prosecuzione, la stessa è stata concordata dalle parti, anche oltre i limiti riconosciuti alla loro autonomia contrattuale;

**Precisato** che la necessità di affidamento ripetuto al precedente contraente risulta dai presupposti di seguito indicati:

- a) nell'ipotesi di affidamenti di servizi alla persona, la continuità delle prestazioni dei privati contraenti determina l'opportunità che i mutamenti debbano essere circoscritti alla sola esecuzione e conclusione di nuove procedure ordinarie di gara;
  - b) quanto sopra esclude l'opportunità di un ricorso a procedure finalizzate all'instaurazione di un contratto-ponte che, oltre alla potenziale incidenza negativa sulla continuità delle prestazioni, avrebbe, in ogni caso, determinato l'obbligo del ricorso al criterio dell'offerta economicamente più conveniente, non potendo applicarsi ai contratti socio-sanitari e socio-assistenziali, per esplicito diniego normativo, quanto meno sino alla richiesta pronuncia della Corte di Giustizia Europea a seguito dell'ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato 05/12/2023 n. 10530, il ricorso al metodo del prezzo più basso;
  - c) in presenza della necessità di una progettazione con la preventiva definizione delle specifiche tecniche, qualora disponibili, la stessa avrebbe consentito l'effettuazione di una procedura ordinaria, evitando che una procedura intermedia, determinando la conoscenza delle offerte presentate dai potenziali interessati, provocasse la violazione, nella successiva procedura di gara, del principio di segretezza delle offerte;
  - d) risulta ad ogni modo la condizione, ai sensi dell'art. 76 comma 3, dell'assenza di soluzioni alternative ragionevoli;
- per quanto concerne ai servizi riportati nella seconda parte del medesimo allegato, dopo il n. 36, si tratta di contratti che, per le scadenze ordinarie non avrebbero potuto determinare l'avvio della nuova procedura di gara con il vecchio Codice o, di procedure già bandite e concluse con la diserzione della gara;

**Considerato** che:

- il documento allegato (All. n. 4) attesta che i risultati dell'azione di questa U.O.C. hanno determinato il raggiungimento del punto d'equilibrio nel quale, alla cessazione dei servizi non consegue la necessità di disporre nuove proroghe, potendo proseguire l'attività con il definitivo ripristino della normalità, ottenuto in un arco temporale da ritenere giustificato dalle inattese dimensioni dei presupposti riscontrati nella situazione precedente;
- la conclusione di cui al punto precedente è rafforzata dall'ulteriore documento allegato (All n. 5) riferito alle scadenze dell'anno 2025 ad ulteriore dimostrazione del riequilibrio temporale definitivo del rapporto tra le scadenze medesime e la richiesta limitata di nuove procedure ordinarie, tale da rendere improponibile, in tempo ragionevole, il ricorso a nuove proroghe;

**Valutato** che quanto sopra si unisce alla normativa introdotta dal nuovo Codice che ricostituisce il carattere unitario della gestione dell'intervento e la chiara definizione dei livelli di responsabilità;

**Vista** da ultimo la certificazione di qualificazione dell'Azienda da parte di ANAC per l'esecuzione delle procedure sui servizi socio-sanitari senza limiti di importo, conseguente anche alla verifica delle dimensioni e dei valori economici dell'attività effettuata, rappresenta un livello organizzativo tale da assecondare l'assetto delineato dalla nuova normativa;

**Considerato** che sono state acquisite le volontà dei privati contraenti e le coperture economiche della spesa da parte dei gestori dei conti, ciò che attesta il perfezionamento dei nuovi rapporti, dei quali il presente atto rappresenta solo la formalizzazione, entro i termini di scadenza;

**Dato atto** che il Responsabile del presente procedimento, ex L. n. 241/90, è il Direttore "aggiunto" dell'U.O.C. Acquisizione Servizi Socio-Sanitari Dr. Franco Bensa;

**Attestata** la regolarità tecnica e la legittimità nella forma e nella sostanza della presente determinazione;

**Dato atto** che il presente Decreto viene trasmesso alle strutture interessate a cura della struttura decretante;

**DECRETA**

per le motivazioni espresse in narrativa;

1. di approvare e recepire la ripartizione dei prospetti dei servizi così come indicata in narrativa ed allegata al presente provvedimento per costituirne parte integrante e sostanziale, di seguito riepilogata:
  - Allegato n. 1 “Riassunto esecuzione procedure di gara ordinarie da parte UOC Acquisizione servizi socio-sanitari”;
  - Allegato n. 2 “Elenco proroghe previste ex art. 120, comma 11, del D. Lgs n. 36/2023”
  - Allegato n. 3 “Affidamenti disposti nelle more dell'effettuazione delle gare”;
  - Allegato n. 4 “Elenco scadenze anno 2024 e prospettive di intervento successivo”;
  - Allegato n. 5 “Elenco delle scadenze anno 2025 e prospettive di intervento successivo”;
2. di disporre l'affidamento dei servizi distinti negli Allegati n. 2 e n. 3, rispettivamente per il tempo necessario alla cessazione delle attività e alla conclusione delle procedure di scelta del nuovo contraente e, in ogni caso, come conseguenza diretta del presente atto, per il periodo 01/01/2024 - 30/06/2024, fatto salvo un termine più breve, se indicato nei prospetti allegati;
3. di imputare il costo complessivo massimo di **€ 6.072.534,56**, Iva inclusa, derivante dalle prosecuzioni/affidamenti, ai pertinenti conti economici del bilancio preventivo economico annuale per il 2024, tuttora in corso di predisposizione ed ove sarà stabilita la necessaria disponibilità come segue:

Conto economico	Descrizione conto economico	Importo Iva inclusa	Bilancio Anno 2024
31020611	Altri servizi sanitari da privato;E;NO	€ 87.673,13	Sanitario
31020806	Psichiatria residenziale da privato	€ 1.197.804,91	Sanitario
31020826	Psichiatria semiresidenziale da privato	€ 2.037.785,14	Sanitario
31020846	Psichiatria domiciliare da privato	€ 380.000,00	Sanitario
31021206	Non autosufficienza residenziale da privato	€ 220.000,00	Sanitario

31021216	Disabilità residenziale da privato	€ 422.847,64	Sanitario
31021236	Dipendenze residenziale da privato	€ 536.717,58	Sanitario
31021266	Rette residenziali non autosufficienti	€ 355.008,33	Sanitario
31021276	Non Autosufficienza semiresidenziale da privato	€ 28.000,00	Sanitario
71024204	Prestazioni semiresidenziali minori – PRI Cecina	€ 230.000,00	Sociale
76024404	Prestazioni semiresidenziali Disabilità PRI – Pisa	€ 295.977,83	Sociale
77024404	Prestazioni semiresidenziali disabilità - PRI - Val d'Era	€ 134.820,00	Sociale
78024404	Prestazioni semiresidenziali disabilità - PRI	€ 6.900,00	Sociale
84024104	prestazioni semiresidenziali anziani	€ 20.000,00	Sociale
84024404	Prestazioni semiresidenziali Disabilità	€ 119.000,00	Sociale
	<b>TOTALE</b>	<b>€ 6.072.534,56</b>	

4. di procedere all'imputazione del costo di **€ 4.620,00** relativo al pagamento del contributo di gara a favore dell'ANAC per l'acquisizione dei CIG, sul conto economico 31090306 "Altri oneri di gestione" del bilancio preventivo economico annuale per il 2024, tuttora in corso di predisposizione ed ove sarà stabilita la necessaria disponibilità utilizzando il fattore di acquisto C160GES027006 ed i centri di costo relativi ai servizi in oggetto riferiti alle Zone Distretto di riferimento (come da Allegati nn. 2 e 3);
5. di provvedere alla pubblicazione sul sito aziendale del presente atto nella Sezione Amministrazione Trasparente, sottosezione Bandi di gara e contratti;
6. di darne opportuna comunicazione alle strutture interessate ed ai contraenti per gli adempimenti di loro competenza;
7. di attestare che il Responsabile del procedimento è il Direttore "aggiunto" dell'U.O.C. Acquisizione Servizi Socio-Sanitari Dr. Franco Bensa che con la firma della proposta ha affermato l'assenza di conflitto d'interessi come previsto dall'art. 6 bis della L. n. 241/90 ed introdotto dalla L. 190/12 art. 1 co. 41;
8. di dichiarare che con la sottoscrizione del presente decreto il Dirigente Responsabile ad Interim U.O.C. Acquisizione Servizi Socio – Sanitari ha attestato l'assenza di conflitto d'interessi come previsto dall'art. 6 bis della L. n. 241/90 ed introdotto dalla L. 190/12 art. 1 co. 41;
9. di dare incarico alla UOC Rapporti Istituzionali e Gestione Documentale Atti di pubblicare copia del presente decreto all'Albo *on line* dell'Azienda USL;
10. di trasmetterne un'altra copia integrale al Collegio Sindacale dell'Azienda, ai sensi dell'art. 42 comma 2 della LR 40/2005.

Il Responsabile del Procedimento  
Dr. Franco Bensa

IL DIRIGENTE RESPONSABILE AD INTERIM

U.O.C. Acquisizione Servizi Socio-Sanitari

Dr. Gianluigi Ferri

Il presente atto è pubblicato sull'Albo Pretorio on-line dal giorno 16/01/2024 al giorno 31/01/2024.

L'originale del presente documento, redatto in formato elettronico e firmato digitalmente, è conservato in conformità e nel rispetto della normativa vigente in materia