



Presidente

Fascicolo. Anac n. 887/2022

Oggetto: Affidamento di servizi di consulenza e valutazione ad Accreditation Canada. Stazione Appaltante Azienda Unità Sanitaria Locale di Bologna. Conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018.

Con nota acquisita al prot. Anac n. 11619 del 16/2/2022, come è noto, è pervenuto uno specifico esposto avente ad oggetto l'accreditamento intrapreso dalla AUSL di Bologna attraverso Accreditation Canada, ente no profit con sede in Ottawa.

In particolare, la AUSL di Bologna avrebbe affidato alla Accreditation Canada un appalto di servizi di consulenza e valutazione di importo al disopra della soglia di rilevanza comunitaria, in forma diretta e senza alcun previo confronto concorrenziale, in violazione delle norme del d.lgs. 50/2016. Al fine di verificare la sussistenza di eventuali margini per l'avvio dell'attività di vigilanza, l'Ufficio, con nota prot. n. 15461 del 2/3/2022, ha chiesto informazioni e documenti alla AUSL di Bologna, che ha riscontrato con nota acquisita al prot. Anac n. 21821 del 24/3/2022.

Valutata la documentazione acquisita agli atti, con la presente, approvata dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 13 aprile 2022, si comunica la conclusione del procedimento ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018, sulla base delle seguenti considerazioni.

Fatto

Nel corso del 2021 la Direzione dell'AUSL di Bologna ha voluto intraprendere un percorso ulteriore e differente rispetto alla certificazione di qualità, consistente nell'applicazione di un modello di accreditamento all'eccellenza a valenza internazionale.

L'accreditamento all'eccellenza è un processo volontario di valutazione a prevalente contenuto professionale, sistematico e periodico, rivolto al miglioramento continuo della qualità.

Su richiesta dell'AUSL di Bologna, Accreditation Canada ha effettuato uno studio preliminare della realtà bolognese ed ha avanzato una proposta contrattuale volta all'accreditamento dell'AUSL per un periodo di durata triennale.

L'AUSL ha disposto, con deliberazione n.200 del 16 giugno 2021, di accettare e aderire alla proposta relativa ai servizi di Accreditazione Internazionale attraverso il programma "Qmentum International™ (versione 6)", affidando l'incarico a Accreditation Canada di svolgere l'accreditamento all'eccellenza relativo a tutte le articolazioni secondo le condizioni descritte nei documenti "Termini e condizioni specifici", "Termini e condizioni generali" e "EULA" allegati alla deliberazione.

La spesa prevista nel provvedimento per il citato accreditamento internazionale all'eccellenza è stata definita, per tre anni, in € 398.373,00 oltre Iva.

Successivamente l'Azienda ha stipulato con l'ente canadese il contratto di accreditamento ed avviato le conseguenti attività.

Diritto

La AUSL di Bologna ha dichiarato di aver effettuato un'istruttoria all'esito della quale ha ritenuto che l'accreditamento non potesse considerarsi un "appalto di servizio" non contenendo il relativo contratto gli elementi tipici dell'appalto.

Ha dichiarato inoltre, senza peraltro produrre la relativa documentazione, di aver effettuato un'indagine di mercato a livello internazionale che ha dimostrato come Accreditation Canada fosse l'unico soggetto disponibile nel mondo all'accreditamento di un'azienda sanitaria che comprendesse, oltre alla realtà ospedaliera, anche il territorio.

A riguardo occorre evidenziare come, in base all'art. 1655 del Codice Civile l'appalto è il contratto con cui una parte assume, con l'organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o un servizio verso un corrispettivo in denaro.

L'appalto di servizi in particolare consiste in un facere, quindi nella prestazione di un'attività che si realizza nell'obbligo in capo all'appaltatore di fornire un servizio a fronte di un corrispettivo predeterminato in accordo con il committente. La prestazione principale consiste dunque nell'esecuzione del servizio, attività finalizzata all'utilità del committente.

Nell'ambito della contrattualistica pubblica il d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 definisce all'art. 3 comma 1 lett. ii) gli appalti pubblici come " *contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più*

stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi".

Alla lettera ss) l'art. 3 del d.lgs. 50/2016 definisce gli appalti pubblici di servizi in modo residuale rispetto agli appalti di lavori quali "*contratti tra una o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici, aventi per oggetto la prestazione di servizi diversi da quelli di cui alla lettera ll)*".

Nel caso in esame, dal punto di vista soggettivo, non vi è dubbio che la AUSL di Bologna sia una stazione appaltante e che Accreditation Canada sia un operatore economico ai sensi degli art. 3 comma 1 lett. p) e 45 del d.lgs. 50/2016, ossia un soggetto che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi. Per consolidato orientamento infatti, nella nozione di operatore economico rientrano anche gli enti senza fine di lucro, laddove offrano sul mercato beni o servizi, al fine di ricavare somme da destinare alla realizzazione del fine non lucrativo (Cons. Stato Sez. V, n. 5956 del 26 agosto 2010; n. 116 del 15 gennaio 2016; Tar Lazio, Roma, 18 luglio 2006 n. 5993; 19 gennaio 2018, n. 667; Parere di Precontenzioso Anac n. 131 del 19 novembre 2009).

Dal punto di vista oggettivo, le prestazioni oggetto dell'accordo tra la AUSL di Bologna e Accreditation Canada sono le seguenti:

1. sessione di orientamento in loco organizzata su due giornate di formazione con la presenza di due facilitatori, con un'aula di 30 partecipanti. Il compenso previsto è pari a € 12.898,00 oltre all'Iva.
2. Valutazione sulla preparazione all'accreditamento, percorso preventivo e propedeutico, organizzato con visita in loco di 12 valutatori su 15 giorni, che fornirà un'analisi completa della capacità dell'organizzazione di soddisfare i requisiti principali utili a ottenere l'accreditamento all'eccellenza secondo gli standard di Qmentum International™. Nel caso di esito positivo della valutazione, verranno forniti 30 Certificati di Accreditamento e un Banner di Accreditamento in formato elettronico (in via presuntiva a giugno 2023). Il compenso previsto è pari a € 269.039,00 oltre all'Iva.

3. Status triennale di membro del programma Qmentum International™ (da giugno 2021 a maggio 2024). In particolare lo status di membro del programma garantisce l'accesso agli standard per servizi sanitari globali di HSO, al Portale dell'organizzazione, Self-Assessment Manager™, 670 ore di supporto con consulenza (in totale per tutte le sedi per tre anni), il supporto informatico a distanza di base; l'accesso allo strumento per Patient Safety Survey (indagini sulla sicurezza del paziente). Il compenso totale previsto è pari a € 116.436 (di cui € 38.046,00 per giugno 2021-maggio 2022, € 38.807,00 per giugno 2022-maggio 2023 e € 39.583,00 per giugno 2023-maggio 2024).

Le obbligazioni dedotte in contratto consistono, quindi, nella fornitura di un servizio da parte di Accreditation Canada a fronte di un corrispettivo predeterminato da parte della AUSL di Bologna. Circa la natura del servizio reso, vi sono elementi che inducono a ritenere che l'accordo tra la AUSL e Accreditation Canada abbia ad oggetto un appalto che ricomprende una pluralità di servizi complessivamente di valore al disopra della soglia di rilevanza comunitaria. Tali servizi vanno dalla formazione (CPV 80500000-9), alla consulenza (CPV 79411000-8 Servizi di consulenza gestionale, 79419000-4 Servizi di consulenza di valutazione) ai servizi informatici, tutti rientranti a pieno titolo nell'ambito di applicazione del d.lgs. 50/2016.

Quanto sopra trova conferma anche all'esame dello schema grafico riportato al punto 4 del contratto che illustra la panoramica del ciclo di accreditamento Qmentum International, che si articola in "formazione", "consulenza" e "gestione di progetto".

In base al "Rapporto sulla rilevazione nazionale dei sistemi di valutazione esterna della qualità nelle Aziende Sanitarie del SSN" del Ministero della Salute dell'ottobre 2009 (citato dalla stessa AUSL di Bologna) i sistemi di valutazione della qualità più diffusi in Italia in campo sanitario sono:

- Certificazione secondo le norme ISO 9000;
- Accredimento tra pari;
- Sistema della Joint Commission International;
- Modello dell'European Foundation for Quality Management (EFQM);
- Sistema del Canadian Council for Health Service Accreditation, che dal 2008 ha assunto la denominazione di Accreditation Canada – Driving Quality Health Service.

Risulta, dunque, la sussistenza di una pluralità di operatori economici che offrono sul mercato servizi di accreditamento degli enti del SSNN, ciascuno con peculiari caratteristiche di accreditamento.

Si ritiene, pertanto, che l'affidamento, da parte della AUSL di Bologna, del servizio di accreditamento ad Accreditation Canada, avrebbe dovuto essere preceduto dall'indizione di una gara ad evidenza pubblica o, quantomeno, da una procedura negoziata con pubblicazione di un avviso per indagini di mercato ai sensi dell'art. 63 comma 5, finalizzata, eventualmente, all'individuazione del fornitore ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. b) del d.lgs. 50/2016.

Dalla documentazione acquisita emerge, tuttavia, che l'affidamento di cui trattasi è avvenuto in totale disapplicazione del d.lgs. 50/2016, con conseguente violazione delle norme in materia di contrattualistica pubblica non solo per quanto concerne le procedure di affidamento, ma anche per quanto riguarda, ad esempio, la verifica dei requisiti generali di cui all'art. 80 del d.lgs. 50/2016, gli obblighi informativi e di contribuzione all'Autorità, l'acquisizione del CIG.

Si invita, pertanto, codesta Stazione Appaltante a volersi conformare per il futuro alle disposizioni di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 per l'affidamento e l'esecuzione di tale tipologia di servizio, tenendo conto di quanto in specifico sopra rappresentato al riguardo.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente il 28 aprile 2022