

All'Azienda Regionale Emergenza Sanitaria 118  
UOC Acquisizione Beni e Servizi  
Responsabile del procedimento Patrizia D'Erasmus  
Direttore ad interim Gianfranco Ventura  
[provveditorato@pec.ares118.it](mailto:provveditorato@pec.ares118.it)

Direttore Generale  
Maria Paola Corradi  
[direzione.generale@pec.ares118.it](mailto:direzione.generale@pec.ares118.it)

Alla Regione Lazio  
Direzione Regionale Centrale Acquisti  
Pianificazione e Gare per Enti Del Servizio Sanitario Regionale  
Responsabile Unico del Procedimento  
Pietro Leone  
Direttore della Direzione Regionale Centrale Acquisti  
Andrea Sabbadini  
[centraleacquisti@regione.lazio.legalmail.it](mailto:centraleacquisti@regione.lazio.legalmail.it)

Alla Mandataria del RTI  
Elitaliana S.r.l.  
Amministratore Unico  
Manfredo de Windisch Graetz  
Roma  
[elitaliana@postecert.it](mailto:elitaliana@postecert.it)

Alla Elifriulia S.p.A.  
Amministratore delegato  
Fernando Gallardo Donoso  
Ronchi dei Legionari (GO)  
[corporate@pec.elifriulia.it](mailto:corporate@pec.elifriulia.it)

Fascicolo Anac n. 5492/2023 (da citare nella risposta)

**Oggetto:** Affidamento del servizio medico di emergenza in elicottero. Comunicazione di avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e s.m.i.

### Premessa

Con note acquisite al protocollo Anac n. 101968 del 15.11.2023 e n. 97153 del 31.10.2023 l'Associazione Imprese Servizi Elicotteristici (AISE) segnalava all'Autorità alcuni profili di anomalia



relativi alla gara indetta il 6 ottobre 2020 dalla Regione Lazio, su delega dell'Ares 118, per l'affidamento del servizio medico di emergenza in elicottero, rappresentando come ad oltre un anno dall'aggiudicazione alla Elifriulia S.p.A. non risultasse ancora sottoscritto il contratto di appalto, con la conseguente adozione, da parte dell'Ares 118, di affidamenti del servizio in proroga al precedente gestore RTI Elitaliana.

L'Associazione esponente rappresentava, altresì, alcune problematiche relative alla progettazione del servizio ed al Capitolato tecnico, che non sarebbero stati più attuali, sia per l'obsolescenza delle caratteristiche dei mezzi ivi indicati, sia alla luce delle prospettate mutate esigenze in vista del Giubileo del 2025.

Con nota prot. n. 106443 del 28.11.2023 questo Ufficio chiedeva all'Ares 118 informazioni e documenti sia in merito alla vicenda della mancata sottoscrizione del contratto di appalto, sia in merito alle proroghe del servizio.

L'Ares 118 riscontrava con memoria prot. n. 27052 del 27.12.2023, acquisita al prot. Anac n. 115867 del 28.12.2023 e con nota prot. n. 27060/2023, acquisita al prot. Anac n. 115871 del 28.12.2023, inviava il contratto di appalto medio tempore sottoscritto con la Elifriulia S.p.A.

Con la medesima nota prot. n. 106443/2023 l'Ufficio chiedeva chiarimenti alla Regione Lazio in merito alla rilevata mancata segnalazione all'Anac dell'esclusione della società Elitaliana dalla gara regionale. Il Direttore della Centrale Acquisti della Regione Lazio riscontrava con memoria prot. 1495235 del 22.12.2023, acquisita al prot. Anac n. 115520 del 27.12.2023.

Valutata la documentazione acquisita agli atti, con la presente si comunica l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 13 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 (applicabile *ratione temporis*) sulla base delle seguenti considerazioni.

## Fatto

1. Con Deliberazione n. 349 del 15 maggio 2018 l'Azienda Regionale Emergenza Sanitaria - Ares 118 ha conferito alla Regione Lazio, Direzione Regionale Centrale Acquisti, la delega ai sensi dell'art. 1 comma 68 lett. c) della L.R. n. 14 dell'11.8.2008 e DCA del 13 giugno 2016, n. U002121, per lo svolgimento della procedura per l'approvvigionamento del servizio di soccorso in emergenza con elicottero.

Con Determinazione G06558 del 23 maggio 2018 la Direzione Regionale Centrale Acquisti della Regione Lazio (di seguito anche Centrale Acquisti) ha costituito il Gruppo di Lavoro per la predisposizione degli atti di gara.

La Centrale Acquisti della Regione Lazio, con Determinazione dirigenziale n. G08116 del 14 giugno 2019, ha indetto una gara comunitaria a procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016, per l'affidamento di durata quinquennale del servizio medico di emergenza in elicottero per ARES 118 con un importo a base d'asta di € 53.850.000,00, Iva esclusa (CIG 79342996A9).

La gara è stata annullata dal Tar Lazio Roma, Sez. III Quater, con sentenze n. 3682 e 3683 del 27 marzo 2020 (su ricorsi presentati da Babcock Mission Critical Services Italia S.p.A. ed Elifriulia S.r.l.) in quanto ad avviso del Tar la lex specialis presentava molteplici profili di indeterminazione e di manifesta irragionevolezza.

---

<sup>1</sup> " Approvazione del programma delle gare regionali da espletare fino al 31 dicembre 2017"



La Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio, con Determinazione n. G11525 del 6 ottobre 2020, ha quindi revocato gli atti di gara approvati con determinazione dirigenziale n. G08116/2019 ed ha nuovamente indetto la gara comunitaria a procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016, per l'affidamento del servizio medico di emergenza in elicottero per Ares 118, per 60 mesi ed un importo a base d'asta di € 65.614.066,67 Iva esclusa (CIG 8429612FDE), nominando quale Responsabile del procedimento il dirigente dell'Area Pianificazione e Gare per gli Enti del Servizio Sanitario Regionale della Direzione Regionale Centrale Acquisti.

Nel termine previsto (23 novembre 2020) hanno presentato offerta tre operatori economici:

1. Babcock Mission Critical Services Italia S.p.A.;
2. Elifriulia Soc. a r.l.;
3. Elitaliana S.r.l.

Con Determinazione n. G14141 del 25 novembre 2020 la Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio ha disposto la sospensione della procedura di gara a seguito del Decreto cautelare n. 7270 emesso il 23 novembre 2020 dal Tar Lazio, Roma, Sez. III Quater, che successivamente, con sentenza del 16 dicembre 2020, n. 13602, ha accolto il ricorso presentato dalla Elitaliana, annullando tutti gli atti della procedura di gara. Avverso tale decisione hanno interposto appello sia la Regione Lazio che altre amministrazioni ed il Consiglio di Stato, Sez. III, con sentenza del 25 agosto 2021, n. 6034, ha accolto i ricorsi.

Con Determinazione n. G02827 del 11 marzo 2022 la Centrale Acquisti della Regione Lazio ha riattivato il procedimento di gara, preso atto che con sentenza n. 2647 del 7 marzo 2022 il Tar Lazio, Sez. III Quater, aveva dichiarato irricevibile il ricorso promosso da Elilombarda S.r.l., facendo venire meno la sospensione della procedura di gara.

La Elitaliana ha impugnato la sopra indicata Determinazione per avere la Regione Lazio richiesto la mera conferma delle offerte, senza la possibilità di rinnovare e modificare le offerte presentate. Il Tar Lazio, Roma, Sez. III, con sentenza 4926 del 22 aprile 2022, ha respinto il ricorso ed il Consiglio di Stato, Sez. III, con ordinanza n. 2662 del 10 giugno 2022, ha dapprima respinto la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza del Tar Lazio n. 4962/2022 e poi, con sentenza n. 8676 dell'11 ottobre 2022, ha respinto l'appello della Elitaliana.

Avviata la procedura ad evidenza pubblica, a seguito dell'apertura della busta amministrativa, il Direttore della Centrale Acquisti della Regione Lazio, con Determinazione G08410 del 28 giugno 2022, ha approvato l'operato del RUP, quale risultante dai verbali di gara, disponendo l'esclusione della Elitaliana S.r.l. dalle successive fasi della procedura poiché «*ritenuta inaffidabile ai sensi dell'art. 80 commi 4 e 5, lett. c-bis) e lett. f-bis), del d.lgs. 50/2016*».

La Elitaliana ha impugnato l'esclusione ed il Tar Lazio, Sez. III Quater, con sentenza n. 5092 del 23.3.2023 ha respinto il ricorso. Ad oggi è pendente il ricorso in appello al Consiglio di Stato sez. III, RG n.3611/2023.

Con Determinazione G09258 del 14 luglio 2022 la Direzione Centrale Acquisti ha nominato la Commissione giudicatrice ai sensi dell'art. 77 commi 1 e 8 del D.lgs. 50/2016, che ha proceduto all'apertura ed alla valutazione delle offerte tecniche ed economiche.

Con Determinazione n. G17614 del 12 dicembre 2022 il Direttore della Centrale Acquisti ha approvato integralmente l'operato del RUP e della Commissione di gara e, conseguentemente, ha aggiudicato la procedura alla Elifriulia Soc. a r.l., per un importo complessivo pari a € 53.508.271,36.



Con Deliberazione del Direttore Generale n. 400 del 24 aprile 2023 l'Ares 118 ha preso atto dell'aggiudicazione della procedura indetta dalla Centrale Acquisti della Regione Lazio, ha nominato il Responsabile del procedimento ed ha impegnato la spesa quinquennale di € 53.508.271,36 Iva esente.

In data 22 dicembre 2023 l'Ares 118 e la Elifriulia S.p.A.<sup>2</sup> hanno stipulato il Contratto di appalto avente ad oggetto il servizio medico di emergenza in elicottero da svolgere sull'intero territorio della Regione Lazio, per una durata di 60 mesi (5 anni) ed un importo di € 53.508.271,36, di cui:

-€ 51.013.553,31 Iva esente a titolo di canone per lo svolgimento del servizio di soccorso sanitario in emergenza-urgenza in elicottero nell'ambito del territorio regionale, assicurato mediante missioni Helicopter Emergency Medical Service (HEMS), per un quantitativo presunto di 2000 ore effettuate annualmente e complessivamente per tutti gli elicotteri schierati;

- € 2.494.718,05 Iva esclusa, a titolo di canone per lo svolgimento del servizio di trasporto sanitario di attrezzature, sangue, plasma e loro derivati, antidoti, farmaci rari, organi ed equipe mediche a scopo di prelievo e trapianto di organi e tessuti, pazienti ricevuti convocati dai centri trapianto per essere sottoposti a trapianto, trasporto neonatale e attività di formazione, per un quantitativo presunto di 100 ore effettuate annualmente e complessivamente per tutti gli elicotteri schierati.

Nel contratto è prevista l'attivazione del servizio da parte della Elifriulia entro 180 giorni dalla stipula. Con Deliberazione del Direttore Generale n. 255 del 26 marzo 2024 l'Ares 118 ha preso atto della stipula del contratto sottoscritto tra ARES 118 e la Elifriulia S.p.A., dando atto che il contratto è stato registrato all'Agenzia delle Entrate e che i costi derivanti dal predetto Contratto Rep. 45/2023 sono stati assunti con Delibera n. 400 del 24.4.2023.

2. Dal 1° luglio 2009 e quantomeno fino al 31 dicembre 2023, il servizio di soccorso sanitario in emergenza in elicottero nel territorio della Regione Lazio è stato svolto dal RTI Elitaliana S.r.l. (mandataria)/Elilombarda S.r.l./ Inaer Helicopter Italia S.p.A. (mandanti), in particolare:

- dal 1° luglio 2009 al 30 giugno 2018 in base al contratto sottoscritto dal RTI con l'Ares 118 in data 23 luglio 2009 per un valore di € 92.347.344,00 oltre Iva, a seguito di gara ai sensi del d.lgs. 163/2006 indetta dall'Ares 118 con Deliberazione n. 300 del 13 novembre 2008;

- dal 1° luglio 2018 al 31 dicembre 2023 in virtù di procedure negoziate per estrema urgenza e proroghe disposti dall'Ares 118 per un importo complessivo di € 76.860.959,35.

Gli affidamenti del servizio di elisoccorso RTI Elitaliana sono complessivamente riepilogati nella tabella allegata alla presente comunicazione, redatta sulla base delle Deliberazioni trasmesse allo scrivente Ufficio dall'Ares 118.

## Diritto

### **1. Osservazioni relative alla gara indetta dalla Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio il 6 ottobre 2020 aggiudicata alla Elifriulia.**

Avuto riguardo agli elementi in atti, la gara indetta dalla Regione Lazio su delega dell'Ares 118 ed aggiudicata a Elifriulia presenta diversi profili di anomalia e criticità.

---

<sup>2</sup> In base alla visura camerale in data 24 settembre 2021 risulta iscritta la variazione della forma giuridica e la variazione della denominazione della Elifriulia. La Regione Lazio, con Determinazione n. G04042 del 27 marzo 2023 ha preso atto che la denominazione dell'operatore economico è Elifriulia S.p.A.



1.1. In primo luogo, in base al Provvedimento di ammissione ed esclusione di cui alla Determinazione del Direttore della Centrale Acquisti della Regione Lazio G08410 del 28 giugno 2022, la Elitaliana S.r.l. è stata esclusa dalla procedura in quanto «ritenuta inaffidabile ai sensi dell'art. 80 commi 4 e 5, lett. c-bis) e lett. f-bis), del D.Lgs. n. 50/2016». Nonostante l'intervenuta esclusione, non risultano, da parte del RUP della Regione Lazio, segnalazioni all'Anac ai sensi dell'art. 80, comma 12 del d.lgs. 50/2016 riferibili a tale esclusione.

Il Direttore della Centrale Acquisti della Regione Lazio, nella memoria del 22 dicembre 2023, ha riferito che il RUP avrebbe ritenuto di assolvere all'obbligo informativo una volta definito nel merito il contenzioso avente ad oggetto l'annullamento del provvedimento di esclusione, ancora pendente innanzi al Consiglio di Stato. Infatti, la Elitaliana ha impugnato l'esclusione dinnanzi al Tar Lazio, che tuttavia ha respinto il ricorso (Tar Lazio, Sez. sez. III Quater, sentenza n. 5092 del 23.3.2023). Elitaliana ha proposto appello al Consiglio di Stato, sez. III, RG 3611/2023, la cui udienza di discussione avrebbe dovuto tenersi l'11 gennaio 2024. Questo Ufficio ha verificato che, su istanza di rinvio della Elitaliana, all'udienza dell'11 gennaio 2024 il Consiglio di Stato con Ordinanza n. 520/2024 ha disposto il rinvio della causa a data da destinarsi. L'udienza di discussione fissata al 14 marzo 2024 è stata ancora rinviata al 23 aprile 2024.

1.2. Le argomentazioni addotte dal Direttore della Centrale Acquisti riguardo a quanto meglio esplicitato al punto precedente non risultano persuasive alla luce della stessa Giurisprudenza formatesi in materia citata nella memoria del 22 dicembre 2023.

Infatti, il Consiglio di Stato, sez. V, con la sentenza n. 10197 del 21 novembre 2022, ha affermato che «non può del resto rilevare la prospettata esigenza di attendere la definizione nel merito del giudizio promosso dalla società interessata avverso l'esclusione dalla gara: infatti, la sentenza del Tribunale amministrativo... con cui veniva rigettata l'impugnativa proposta dalla società -OMISSIS- avverso il presupposto provvedimento di esclusione non incide di per sé sul perfezionamento dell'illecito sanzionato, attinente a una falsità dichiarativa sul possesso del requisito di partecipazione, non costituendone presupposto sostanziale; tale decisione poteva essere poi eventualmente utile ai fini dell'istruttoria, ma non direttamente incidente sulla segnalazione, nel senso di doverne determinare una sua necessaria posposizione»

Nel caso di specie, viste le motivazioni del provvedimento di esclusione adottato in data 28 giugno 2022, la conoscenza della condotta dell'operatore economico dovuta alla discrepanza tra le dichiarazioni in ordine alla propria regolarità fiscale rese in sede di partecipazione alla gara e contraddette da quelle dallo stesso rese in sede di conferma dell'offerta, si era già perfezionata prima dell'esclusione, sulla cui base è stato adottato il conseguenziale provvedimento G08410 del 28 giugno 2022.

Ne consegue che il Responsabile del procedimento, in base all'art. 10 comma 2 del Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Anac approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 920 del 16 ottobre 2019, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame, avrebbe dovuto effettuare la segnalazione della causa di esclusione all'Anac entro 30 giorni dal verificarsi dell'evento o dalla conoscenza del fatto, ossia quantomeno dal 28 giugno 2022, al fine di consentire al competente Ufficio dell'Anac l'avvio di un procedimento sanzionatorio nei confronti dell'operatore economico.



A riguardo l'art. 16 del suddetto Regolamento prevede che la pendenza di un giudizio avente il medesimo oggetto del procedimento sanzionatorio va valutata dall'Ufficio istruttore dell'Anac ai fini della sospensione dei termini per la conclusione del procedimento sanzionatorio. Dunque, ogni valutazione è riservata all'Anac, e non alla stazione appaltante, che è tenuta comunque ad effettuare la segnalazione nei termini indicati dalla stessa Autorità.

1.3. Per quanto riguarda la vicenda della sottoscrizione del contratto di appalto dopo oltre un anno dall'aggiudicazione, nella memoria del 27 dicembre 2023 l'Ares 118 ha chiarito che a seguito dell'aggiudicazione avvenuta il 12 dicembre 2022, la Direzione Centrale Acquisti, in data 16 marzo 2023, ha comunicato all'Ares il completamento dei controlli sull'aggiudicatario Elifriulia, mettendo a disposizione i documenti per la stipula del contratto di appalto. L'Ares 118, con deliberazione n. 400 del 24 aprile 2023, ha recepito l'aggiudicazione regionale. Con pec del 18 luglio 2023 l'Ares ha trasmesso il contratto REP. 40/2023 alla Elifriulia per la sottoscrizione da parte del legale rappresentante, il quale non ha potuto sottoscriverlo a causa della sua sostituzione, come risultava dalla visura camerale del 31 luglio 2023 con l'iscrizione del relativo verbale del Consiglio di amministrazione.

Successivamente, con nota prot. n. 17557/2023 del 21 agosto 2023 l'Ares ha richiesto alla Elifriulia la produzione delle polizze assicurative R.C.T. per i rischi inerenti e/o derivanti dall'attività svolta.

In riscontro, la Elifriulia con nota prot. n. 18892/2023 del 13 settembre 2023 (non prodotta in atti dall'Ares) ha trasmesso la documentazione rilasciata dalle compagnie di assicurazione e nel contempo ha richiesto la sostituzione degli elicotteri offerti in gara con la seguente motivazione (riportata dall'Ares) nella memoria del 27.12.2023 *«si fa presente che relativamente agli elicotteri offerti in sede di gara, di cui si allega relativa dichiarazione presentata, che il considerevole tempo trascorso tra la presentazione delle offerte e l'aggiudicazione (circa due anni) dovuto principalmente ai ricorsi presentati nel corso della gara, ha comportato che tali elicotteri, essendo stati costruiti come previsto nel corso dell'anno 2021, risultino allo stato attuale elicotteri usati .. . omissis ... visto il protrarsi della gara d'appalto la società Elifriulia ha provveduto, a tempo debito, ad effettuare nuovi ordini, mantenendo inalterate le caratteristiche tecniche specifiche, le configurazioni minime, le prestazioni minime, gli equipaggiamenti e le dotazioni degli elicotteri rispetto a quelli presentati in gara ed a quanto richiesto dai documenti di gara».*

A comprova dell'istanza la Elifriulia avrebbe allegato una dichiarazione del produttore recante l'asseverazione e la conferma del mantenimento delle caratteristiche minime dei velivoli e delle configurazioni.

Relativamente alla suddetta richiesta di sostituzione degli elicotteri di Elifriulia, Ares 118 con note prot. n. 19531 del 21.9.2023 e n. 21497 del 16.10.2023 ha richiesto alla Centrale Acquisti della Regione Lazio una valutazione sull'accettabilità della proposta di sostituzione dei velivoli avanzata dalla impresa, specificando *«di non poter procedere alla stipulazione del contratto prima di aver acquisito la conferma della rispondenza dei nuovi mezzi offerti a quelli offerti in sede di gara, ed inoltre la conferma sulla possibilità di procedere alla sostituzione dei mezzi offerti in gara con mezzi diversi, ancorché di più recente produzione..... si chiede a codesta Direzione Regionale di voler porre in essere un supplemento di istruttoria volto ad accertare la eventuale equivalenza dei mezzi offerti da Elifriulia S.p.A a quelli offerti precedentemente in gara, onde consentire alla scrivente di disporre ed adottare le conseguenti valutazioni».*



La Direzione Centrale Acquisti, con Determinazione G15483 del 21 novembre 2023 ha nominato una apposita Commissione per la valutazione della sostituzione degli elicotteri e con nota prot. 26856 del 21 dicembre 2023 la Direzione Centrale Acquisti ha trasmesso all'Ares 118 gli esiti dei lavori come da verbale del 20.12.2023. Per quanto riferito dall'Ares *«la Commissione, dopo aver esaminato la documentazione fornita, può ragionevolmente asserire che gli aeromobili attualmente offerti, siano di prestazioni identiche e/o superiori a quelle relative agli aeromobili offerti in gara, grazie ai miglioramenti introdotti con particolare riferimento all'avionica attuale, che hanno complessivamente migliorato la fruibilità degli aeromobili»*.

In data 22 dicembre 2023 l'Ares ha sottoscritto il contratto di appalto con la Elifriulia, che prevede l'attivazione del servizio entro 180 giorni dalla stipula (in base all'art. 12 del Capitolato).

**1.4.** Va innanzitutto osservato con riferimento agli elementi fattuali riferiti al punto precedente che nelle procedure di gara vige il principio generale della immodificabilità dell'offerta una volta scaduto il termine previsto dalla legge di gara per la sua presentazione, deducibile dal comma 9 dell'art. 83 d.lgs. n. 50/2016, che è regola posta a tutela della imparzialità e della trasparenza dell'agire della stazione appaltante, nonché a ineludibile tutela del principio della concorrenza e della parità di trattamento tra gli operatori economici che partecipano alla procedura (cfr. Consiglio di Stato, V, 11 gennaio 2018, n. 113; Consiglio di Stato, V, 16 marzo 2020, n. 1873; Delibera Anac n. 183 del 23 maggio 2023).

Così come vige il principio di unicità dell'offerta (art. 32, comma 4, del d.lgs. 50/2016), che impone agli operatori economici di presentare una sola proposta tecnica e una sola proposta economica, a tutela anche della par condicio dei concorrenti, poiché la presentazione di più offerte, così come la modifica di elementi tecnici ed economici di un'offerta già presentata non consente il confronto competitivo sulla base degli stessi elementi valutativi, andando ad inficiare la procedura e gli esiti della selezione del miglior contraente. (Tar Lombardia, Sez. II, 12 febbraio 2024, n. 346).

Sulla base delle considerazioni che precedono, pertanto, non è consentito apportare variazioni alle condizioni di aggiudicazione, in ossequio ai principi comunitari di parità di trattamento e di trasparenza, richiamati dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016.

Con riguardo allo specifico caso, non espressamente disciplinato dal Codice dei contratti, delle variazioni intervenute nella fase che intercorre tra l'aggiudicazione e la stipulazione del contratto, vi è un orientamento giurisprudenziale, recepito dall'Autorità, che ha ritenuto ammissibile, entro taluni e specifici limiti, la revisione delle condizioni di aggiudicazione, al ricorrere di particolari circostanze di fatto che ne evidenzino la ragionevolezza e la plausibilità.

Più in dettaglio, il giudice amministrativo ha osservato che la disciplina in materia di appalti pubblici è *«si ispirata al rispetto del principio di tutela della concorrenza e parità di trattamento, ma è anche informata ai criteri di efficacia ed economicità che, in presenza di particolari circostanze, possono condurre alla rinegoziazione delle condizioni contrattuali sia in corso d'esecuzione che prima della stipula del contratto»* (Cons. Stato, sez. V, 11 aprile 2022, n. 2709).

Pertanto, a parere del giudice amministrativo *«una richiesta di rinegoziazione deve essere presa in considerazione, al ricorrere di particolari circostanze di fatto che ne evidenzino la ragionevolezza e la plausibilità, risultando irragionevole accettare l'azzeramento degli esiti di una procedura di affidamento in assenza di specifiche e sostanziali illegittimità che la affliggano»* (Tar Piemonte, II, 20 febbraio 2023 n. 180).



Nell'ambito di tale orientamento la Giurisprudenza ha ritenuto che le disposizioni di cui all'art. 106 del d.lgs. 50/2016 possano essere applicate in via analogica quando le condizioni in esse previste si verificano nel lasso di tempo intercorrente tra l'aggiudicazione e la stipulazione del contratto di appalto, essendovene tutti presupposti, di cui all'art. 12 disp. prel. c.c., quali la lacuna dell'ordinamento e l'*eadem ratio*, anche in applicazione del principio di economicità richiamato dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016 e di buon andamento, perché scongiura una riedizione della procedura (cfr., sul punto, Tar Piemonte, I, 28.6.2021 n. 667; Tar Sardegna, II, 16.11.2022, n. 770).

Anche il Consiglio di Stato ha ammesso la possibilità di applicare, nella fase tra l'aggiudicazione e la stipula del contratto, la disciplina delle varianti in corso d'opera di cui all'art. 106 del d.lgs. 50/2016, purché la modifica non sia tale da "*alterare la natura generale del contratto*", intendendo con tale nozione il legislatore impedire che attraverso il ricorso allo *ius variandi* si possa addivenire ad una modificazione radicale del contratto, riuscendo, surrettiziamente, ad eludere la disciplina del codice degli appalti (Cons. Stato, Sez. III, 11 luglio 2023 n. 6797).

Dunque, fermo in linea generale il necessario rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza, dai quali deriva l'impossibilità, dopo l'aggiudicazione di un appalto pubblico, di apportare variazioni sostanziali alle condizioni di affidamento di un contratto pubblico, in presenza di circostanze eccezionali sopravvenute, nei limiti sopra indicati, può essere consentito apportare modifiche non sostanziali alle condizioni di affidamento, anche prima della stipula, secondo il prudente apprezzamento dell'amministrazione (Delibera Anac n. 335 del 12 luglio 2023).

Ciò chiarito, e venendo ora alla fattispecie in esame, si deve osservare come, allo stato degli atti, non vi siano elementi in merito alle valutazioni istruttorie della Centrale Acquisti della Regione Lazio a fronte della richiesta della Elifriulia di modificare l'offerta tecnica tramite la sostituzione degli elicotteri originariamente offerti in sede di gara.

In particolare, non emergono le valutazioni che hanno indotto la Centrale Acquisti a ritenere ammissibile la possibilità di modificare l'offerta tecnica, nel senso sopra illustrato dalla Giurisprudenza e dai precedenti dell'Anac, nonché la valutazione comparativa da un lato dei principi di parità di trattamento e trasparenza, dall'altro, del principio di economicità, dunque di buon andamento dell'amministrazione, scongiurando una riedizione della procedura, che diversamente si imporrebbe in tutti i casi di modifica, ancorché non "essenziale", delle condizioni (Tar Piemonte, II, 20 marzo 2023 n. 180).

A tale proposito non risulta se la Regione e l'Ares abbiano valutato, prima dell'aggiudicazione, l'opportunità o meno di proseguire una gara progettata nel 2018, anche in considerazione delle caratteristiche dei mezzi previsti ed alle prospettate mutate esigenze in vista del Giubileo del 2025, come afferma l'Associazione esponente.

Parimenti non emergono le ragioni giuridiche della nomina di un'apposita commissione - non prevista dal Codice dei contratti pubblici - per valutare l'equivalenza tra i veicoli presenti nell'offerta tecnica e quelli nuovamente proposti, composta dai tre membri della Commissione giudicatrice della gara con l'aggiunta di due membri appartenenti ad Enac.

Si chiede, pertanto, alla Centrale Acquisti della Regione Lazio di chiarire tali aspetti e di inviare il provvedimento di nomina della Commissione, dal quale possano evincersi anche i requisiti di esperienza e competenza specifica dei soggetti nominati, l'imparzialità e l'assenza di conflitti di interesse.



## **2. Gestione del servizio da parte del RTI Elitaliana successivamente alla scadenza del Contratto del 23 luglio 2009**

21. In base alla documentazione in atti, dopo la scadenza, al 20 giugno 2018, del contratto stipulato con l'Ares nel 2009, il RTI Elitaliana ha continuato a gestire il soccorso sanitario di emergenza in elicottero, per oltre cinque anni e mezzo, quantomeno fino al 31 dicembre 2023, come affidataria di reiterate procedure negoziate senza bando per ragioni di estrema urgenza poste in essere dall'Ares ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016 e, successivamente, dal 1° maggio 2023, in virtù di veri e propri atti di "proroga" disposti dall'Ares, per un importo complessivo di oltre 76 milioni di Euro.

L'Ares, avendo conferito delega alla Regione Lazio, ha posto in essere tali tipologie di affidamento per garantire la continuità del servizio «nella misura strettamente necessaria» a consentire lo svolgimento delle gare regionali.

Dunque, il protrarsi delle gare indette dalla Centrale Acquisti, oltre che aver comportato la richiesta di sostituzione degli elicotteri, ha fatto sì che l'Ares affidasse il servizio, per 5 anni e mezzo, con procedure derogatorie all'evidenza pubblica, per un importo pari a € 76.860.959,35, quale risulta dalle Deliberazioni di affidamento.

2.2. A riguardo si osserva, in primo luogo che, sulla base di consolidati principi giurisprudenziali, la scelta di avvalersi della procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c) del d.lgs. 50/2016 riveste carattere di eccezionalità rispetto all'obbligo delle amministrazioni aggiudicatrici di individuare il loro contraente attraverso il confronto concorrenziale, dunque la scelta di tale modalità richiede un particolare rigore nell'individuazione dei presupposti giustificativi, da interpretarsi restrittivamente (Cfr. Cons. Stato, V, 8.8.2019 n. 5628; Cons. Stato, V, 24.1.2020 n. 608). Quanto all'estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili e non imputabili alla Stazione appaltante, l'Autorità ha avuto modo di precisare che l'urgenza richiesta dalla norma deve scaturire da cause impreviste ed avere carattere cogente ed obiettivo, l'urgenza cioè deve essere qualificata e non generica, dovendo corrispondere ad esigenze eccezionali e contingenti (Deliberazione n. 22 del 9.2.2011). Anche la giurisprudenza ha chiarito che l'estrema urgenza deve risultare da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti e non da situazioni soggettive, contingibili, prevedibili e ad esse imputabili, anche per ritardo di attivazione dei procedimenti. Inoltre, l'urgenza di procedere deve essere, oltre che concreta e motivata, anche non addebitabile alla stazione appaltante per carenza di adeguata organizzazione o programmazione ovvero per sua inerzia o responsabilità. (CGARS, 21.1.2015 n. 41; Cons. Stato, V, 10.11.2010 n. 8006; Tar Lazio Roma, III Quater, 30.1.2012 n. 989).

Il protrarsi delle procedure di gara indette dalla Centrale Acquisti per un così lungo lasso di tempo appare dovuto, in primo luogo, ai numerosi ricorsi giurisdizionali proposti dagli operatori economici, tant'è che la procedura indetta il 6 ottobre 2020 è rimasta sospesa dal 25 novembre 2020 all'11 marzo 2022. In proposito l'Autorità ha avuto modo di precisare che la pendenza di contenziosi giudiziari e i loro esiti possono costituire, in riferimento agli appalti di servizi indispensabili ed indifferibili, evenienza atta a rendere lecito il ricorso alla procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 50 del 2016, previa valutazione caso per caso e «*tenendo conto delle modalità e dei tempi di insorgenza del contenzioso giudiziario, del contenuto più o meno controverso del thema decidendum, degli esiti, anche cautelari, dell'intero giudizio*». La predetta norma infatti consente, di regola, la stipula del c.d. contratto-ponte, in alternativa alla c.d. proroga



tecnica, ove sussista la necessità di garantire il servizio nel tempo strettamente necessario all'indizione di una nuova gara o alla stipulazione del contratto con l'aggiudicatario della gara *sub iudice* (Parere Anac Funzione Consultiva n. 12/2023, che richiama Cons. Stato, III, 26.4.2019, n. 2687 e Cons. di Stato, V, 22.11.2021 n. 7827).

Nella vicenda in questione residuano tuttavia alcuni spazi nei quali l'adozione della procedura negoziata per estrema urgenza non appare giustificata dall'intervenuta sospensione della gara o dal protrarsi della stessa per la pendenza di ricorsi giurisdizionali.

Infatti, la prima gara indetta dalla Regione Lazio il 14 giugno 2019 è stata annullata dal Tar Lazio il 27 marzo 2020, in quanto ad avviso del Tar la *lex specialis* presentava molteplici profili di indeterminazione e di manifesta irragionevolezza, per cui la Centrale Acquisti si è trovata a dover indire di nuovo la gara ad ottobre 2020 (portando così l'Ares a reiterare le procedure negoziate).

Successivamente all'efficacia dell'aggiudicazione della gara indetta dalla Centrale Acquisti, comunicata all'Ares il 16 marzo 2023, l'Ares a settembre 2023 non era ancora giunta alla sottoscrizione del contratto, tra l'altro in violazione dell'art. 32, comma 8 del d.lgs. 50/2016, per cui divenuta efficace l'aggiudicazione la stipulazione del contratto di appalto deve avere luogo entro i successivi sessanta giorni.

In tale contesto si è inserita la richiesta presentata a settembre 2023 della Elifriulia di sostituzione degli elicotteri, che ha portato lo slittamento della firma a dicembre 2023, ossia ad un anno dall'aggiudicazione, con conseguenti reiterazioni degli affidamenti al RTI Elitaliana con procedure negoziate senza bando e proroghe.

Dal tenore della nota del 16 ottobre 2023 indirizzata dall'Ares alla Regione Lazio sembrerebbe poi che il RUP della gara regionale abbia in un primo momento ritenuto che le valutazioni sulla richiesta della Elifriulia spettassero all'Ares, e che solo successivamente alla richiesta dell'Ares formulata con la nota del 16 ottobre 2023, la Centrale Acquisti abbia proceduto al "supplemento di istruttoria".

Occorre poi ricordare che la procedura negoziata non costituisce una forma di affidamento diretto, in quanto richiede il preliminare confronto competitivo tra gli operatori economici individuati dall'amministrazione, secondo il procedimento disciplinato dal comma 6 dell'art. 63 del d.lgs. 50/2016, che nel caso di specie non risulta applicata dall'Ares. Infatti, nelle Determinazioni non viene effettuato alcun riferimento alla consultazione di altri operatori economici diversi dal RTI Elitaliana, né all'impossibilità di individuare sul mercato altri soggetti in grado di offrire il servizio. Va inoltre considerato che non risultano redatti appositi capitolati, né lettere di invito, essendo stati gli affidamenti preceduti da note di contrattazione individuale con il RTI.

Parimenti le Deliberazioni non effettuano alcun cenno alla verifica dei requisiti generali del RTI Elitaliana.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il reiterato ricorso, da parte dell'Ares, alla procedura negoziata senza pubblicazione di bando risulta avvenuto senza l'osservanza delle modalità previste dal sesto comma dell'art. 63 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Vi sono inoltre ragioni che inducono a ritenere che, in realtà, l'adozione delle procedure negoziate senza bando sia stata utilizzata dall'Ares per prorogare/rinnovare, di fatto, l'affidamento del servizio al RTI Elitaliana, ponendo in essere un affidamento diretto di appalti di servizi di valore al di sopra delle soglie di rilevanza comunitaria, con violazione dei principi comunitari recepiti dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016 e, in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento e massima partecipazione.



A partire poi dal 1° maggio 2023, l'Ares ha affidato lo svolgimento del servizio al RTI Elitaliana attraverso dei veri e propri atti di proroga, nelle more del tempo necessario all'attivazione del servizio della Elifriulia. Al riguardo ci si limita ad osservare che, stante il divieto di rinnovo e proroga dei contratti di appalto scaduti, la proroga tecnica può essere concessa esclusivamente al fine di evitare l'interruzione delle attività in atto, per il solo tempo necessario a consentire l'espletamento della nuova procedura di aggiudicazione e deve essere fondata su oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della nuova gara non imputabili alla stazione appaltante (ex multis Delibere Anac n. 304 del 1.4.2020; n. 576 e 591 del 28.7.2021).

Nel caso di specie si comprende che ad aggiudicazione già avvenuta, dovendo garantire la prosecuzione del servizio, per l'Ares probabilmente non vi erano alternative se non la "proroga tecnica", tuttavia non si può fare a meno di rilevare che tale meccanismo ha comportato l'affidamento diretto di appalti di servizi, dal 1° maggio 2023 al 31 dicembre 2023, per l'ingente importo di € 10.566.506,96.

In conclusione, alla luce di tutte le argomentazioni sopra esposte, emerge che il protrarsi della gara e la firma del contratto di appalto ad oltre 5 anni e mezzo dalla prima indizione, sia da ascrivere a responsabilità anche in capo alla Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio ed all'Ares 118, le cui condotte, in alcuni casi, non risultano in linea con i principi di efficacia e tempestività enunciati dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016, che costituiscono attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

Il modello organizzativo adottato dall'Ares e dalla Centrale Acquisti non appare aver assicurato una corretta e tempestiva programmazione degli acquisti ed una efficace gestione delle procedure di gara, al fine di assicurare un corretto avvicendamento degli aggiudicatari ed evitare il ricorso improprio alle "proroghe" quale ammortizzatore pluriennale delle inefficienze del sistema di acquisizione degli enti del Servizio Sanitario della Regione (cfr. Comunicato del Presidente dell'Autorità del 4 novembre 2015).

### **3. Richieste istruttorie**

#### **3.1. Al fine di completare il quadro istruttorio si chiede all'Ares 118:**

- a) di chiarire quando, in vista della scadenza del Contratto con il RTi Elitaliana (30 giugno 2018), ha provveduto ad inviare alla Regione Lazio la programmazione degli acquisti comprendente l'elisoccorso e quando l'elisoccorso risulta essere stato inserito nella pianificazione biennale della Centrale Acquisti;
- b) di chiarire quando si è provveduto a formalizzare la delega nei confronti del Soggetto Aggregatore, in quanto in base ai provvedimenti della Centrale Acquisti, la delega alla Regione Lazio sarebbe avvenuta con deliberazione n. 349 del 15 maggio 2018, dunque a ridosso della scadenza del contratto con il RTi Elitaliana. Codesta Ares ha invece dichiarato, come anche risulta dalle relative Deliberazioni, che la delega sarebbe avvenuta con Deliberazione n. 340 del 15 febbraio 2018 (che non risulta indicata nelle tabelle pubblicate nella sezione Amministrazione Trasparente del sito dell'Ares);
- c) di chiarire lo stato attuale della procedura di subentro della Elifriulia;
- d) di trasmettere la nota della Elifriulia del 13 settembre 2023 con la quale è stata richiesta la sostituzione degli elicotteri;



e) di inviare i provvedimenti emanati per l'affidamento del servizio alla Elitaliana successivamente al 31 dicembre 2023.

**3.2.** Si chiede alla Direzione Centrale Acquisti di trasmettere gli allegati alla nota prot. n. 1488063 del 21.12. 2023 ivi compreso il Verbale integrale con le valutazioni finali della Commissione per la valutazione dell'equivalenza degli elicotteri.

\*\*\*

A fronte di tutto quanto sopra premesso e considerato si invitano l'Ares 118 e la Regione Lazio - Direzione Regionale Centrale Acquisti, a fornire i chiarimenti e i documenti richiesti entro il termine di **30 giorni** dalla data di ricevimento della presente, ai sensi dell'art. 213 comma 13 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 (oggi art. 222 comma 13 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36).

Entro lo stesso termine tutti i soggetti in indirizzo hanno la facoltà di presentare memorie e documenti al fine di contro dedurre a quanto rilevato nella presente comunicazione, ai sensi dell'art. 14 del Regolamento di vigilanza.

Si comunica, altresì, che il termine di conclusione del procedimento istruttorio è di 180 giorni a decorrere dalla data di scadenza del termine assegnato per la presentazione di memorie e documenti, l'Ufficio competente è l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture ed il Responsabile del procedimento è l'Arch. Alessandro Pierdominici, dirigente pro tempore del suddetto Ufficio.

*Il Dirigente dell'Ufficio  
Vigilanza Servizi e  
Forniture*

SM

*Arch. Alessandro Pierdominici*