

DELIBERAZIONE N° 1400 del 29/10/2026

Struttura proponente: U.O.C. ACQUISIZIONE E GESTIONE BENI E SERVIZI		Proposta n. 1956 del 27/10/2026
Oggetto: Presa d'atto della nullità e, in via subordinata, revoca delle delibere n. 932/2022, n. 1101/2022 e dell'accordo transattivo del 18 novembre 2022 prot. n. 7548/2022 - Contratto servizi emergenza sanitaria con Heart Life Croce Amica Srl - Artt. 21-nonies L. 241/1990 e 2033 c.c.		
L'estensore: Claudia Sberna		
Il presente provvedimento è composto da n. 12 pagine di cui n. 0 di allegati		
Parere del Direttore Amministrativo		
Paola Longo: Favorevole		
Firma Paola Longo		Data 29/10/2026
Parere del Direttore Sanitario		
Simona Ursino: Favorevole		
Firma Simona Ursino		Data 29/10/2026
Il Direttore Generale		
Mostarda Narciso		
Firma Mostarda Narciso		Data 29/10/2026
Compilato dalla U.O.C. Proponente		
Non comporta impegno di spesa		
Firma Munno Aleandro		Data 28/10/2026

Il Dirigente e il Responsabile del procedimento

Con la sottoscrizione del presente atto, a seguito dell'istruttoria effettuata attestano che l'atto è legittimo nella forma e nella sostanza ed è utile per il servizio pubblico

Firma del Responsabile del Procedimento Munno Aleandro

Data 28/10/2026

Firma del Dirigente Munno Aleandro

Data 28/10/2026

Il Direttore della U.O.C. Acquisizione e Gestione Beni e Servizi relaziona al Direttore Generale e propone il seguente schema di deliberazione:

- VISTA** la Legge Regionale n. 9/2004, istitutiva dell'Azienda Regionale per l'Emergenza Sanitaria ARES 118;
- VISTO** il D. Lvo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni, nonché l'art. 9 della L.R. n. 18/94 e successive modificazioni ed integrazioni che legittimano e dispongono l'attivazione di processi di collaborazione integrata tra le Regioni, le AA.SS.LL. e le Università;
- VISTO** l'Atto Aziendale dell'ARES 118, adottato con Deliberazione del Direttore Generale n. 249 del 26 febbraio 2026 ed approvato con Deliberazione della Giunta Regionale del Lazio del 02 aprile 2026, n. 176, pubblicata sul BURL n. 29 del 9 aprile 2026;
- VISTO** il procedimento di annullamento in autotutela avviato con la nota prot. 24813 del 31.10.2025, ai sensi dell'art. 8 L. 241/1990;
- PRESO ATTO** che la società, in data 18.11.2025 ha presentato osservazioni nel merito e non ha proceduto alla restituzione bonaria delle somme, ma ha impugnato la comunicazione di avvio del procedimento davanti al TAR Lazio con ricorso NRG 8564/2024;
- CONSIDERATO** che le argomentazioni svolte da Heart Life Croce Amica Srl nelle proprie osservazioni, non risultano idonee a superare la qualificazione giuridica delle proroghe contrattuali come sostanzialmente illegittime e assimilabili a nuovi affidamenti, con conseguente esclusione del diritto alla revisione dei prezzi;
- che tale comportamento processuale conferma l'assenza di elementi di fatto e di diritto idonei a giustificare la percezione delle somme erogate e la volontà di mantenere un indebito arricchimento a danno dell'erario;
- PREMESSO** che:
- il contratto originario per l'affidamento dei servizi di emergenza sanitaria è stato sottoscritto da ARES 118, con i contratti n. 3/2015 e 4/2015 a seguito di Gara indetta dalla Regione Lazio con Determina G00348 del 17 gennaio 2014, sotto il regime del d.lgs. n. 163/2006;
 - con delibera n. 932 del 13 ottobre 2022, questa Azienda ha riconosciuto e liquidato in favore della società Heart Life Croce Amica Srl adeguamenti prezzi ISTAT per l'importo di Euro 948.041,09, revocando contestualmente le precedenti delibere n.915/2021-594/2022-422/2022-48/2022-622/2022-660/2022 -

458/2022 (parzialmente) che vengono confermate nella loro revoca;

- con delibera n. 1101 del 29 novembre 2022, questa Azienda ha riconosciuto ulteriori adeguamenti prezzi ISTAT per l'importo di Euro 588.378,01;
- che dalla ricognizione effettuata presso la UOC Contabilità e Bilancio l'importo complessivo erogato in assenza di valido contratto ammonta a circa Euro 3.545.114,10;
- nelle more tra le parti interveniva l'atto transattivo del 18 novembre 2022, con cui si poneva fine, per cessata materia del contendere, al contenzioso promosso innanzi il TAR Lazio NRG 8564/2022 dalla Heart Life Croce Amica S.r.l. per il riconoscimento della valutazione ISTAT e la retribuzione oraria dei medici e che si chiudeva con decreto presidenziale n. 4017 del 11/09/2025;

RICHIAMATA

la delibera ANAC n. 292 del 12 giugno 2024, fascicolo n. 2903/2022, avente ad oggetto "Affidamenti del servizio di soccorso sanitario di emergenza in area extra ospedaliera" - riferimenti normativi d.lgs. 163/2006 e n. 50/2016 art. 63, comma 2 lettera c) - proroga dei contratti di appalto di servizi - affidamento di appalti di servizi, che ha esaminato specificamente i contratti tra questa Azienda e la società Heart Life Croce Amica Srl;

CONSIDERATO

che:

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, nella citata delibera n. 292 del 12 giugno 2024, ha accertato e dichiarato inequivocabilmente che il reiterato utilizzo degli affidamenti diretti non risulta in linea con i principi di efficacia tempestività enunciati dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006 poi riprodotti dall'art. 30 del d.lgs. n. 50/2016, nonché con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, configurando una violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento degli appalti pubblici che ha comportato:

- mancato espletamento delle procedure ad evidenza pubblica per un periodo di oltre cinque anni;
- sottrazione al confronto concorrenziale di appalti di servizi di rilevante valore economico;
- violazione dei principi di trasparenza, concorrenza e parità di trattamento sanciti dal diritto dell'Unione Europea e nazionale;
- configurazione di affidamenti diretti configurati come proroghe contrattuali in assenza dei necessari presupposti normativi;

ACCERTATO

che:

La pronuncia dell'ANAC ha carattere specifico e diretto sui rapporti contrattuali oggetto del presente procedimento, costituendo una qualificazione autoritativa e definitiva della natura contra legem

delle proroghe reiterate, con le seguenti conseguenze giuridiche incontrovertibili:

- 1) Nullità degli atti per violazione di norme imperative del d.lgs. n. 163/2006 e del d.lgs. n. 50/2016;
- 2) Obbligo inderogabile dell'amministrazione di eliminare dal mondo giuridico gli atti illegittimi;
- 3) Dovere di recupero integrale delle somme indebitamente erogate sulla base di tali atti;
- 4) Impossibilità di invocare affidamento su rapporti contrattuali dichiarati contra legem dall'Autorità di vigilanza;

RILEVATO

che:

la delibera ANAC n. 292 del 12 giugno 2024 ha inoltre evidenziato che le proroghe contrattuali reiterate per oltre cinque anni hanno condotto ad un'alterazione delle procedure concorrenziali in violazione dell'art. 63, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 50/2016, che richiede l'immediato ripristino della legalità attraverso l'eliminazione degli atti viziati e il recupero delle somme corrisposte;

L'ANAC sempre nella delibera n. 292/2024 ha aggiunto che: "l'ARES, con due deliberazioni adottate a ottobre e novembre 2022, ha riconosciuto ai due RTI l'adeguamento prezzi ISTAT, sulla base dell'art. 115 del d.lgs. n. 163/2006 e dell'art. 8 comma 5 dei contratti Rep. 3/2015 e 4/2015, per il periodo dicembre 2016-agosto 2022, a saldo e stralcio per un valore totale di €. 3.545.114,10 Deliberazioni n. 932/2022 e n. 1101/2022. Oltre all'anomalia di aver applicato la rivalutazione a contratti scaduti nel 2018, tale circostanza appare comprovare che per ARES i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 erano in realtà finalizzati a prorogare i contratti stipulati nel 2015;

CONSIDERATO

che tale pronuncia dell'ANAC, avendo carattere specifico sui contratti in questione e natura autoritativa nell'interpretazione della normativa sugli appalti pubblici, costituisce elemento decisivo e incontrovertibile per la qualificazione giuridica degli atti oggetto del presente procedimento, evidenziandone la nullità per violazione di norme imperative;

che l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha ulteriormente precisato che le proroghe contrattuali reiterate per periodi prolungati compromettono i principi fondamentali dell'ordinamento europeo e nazionale degli appalti pubblici;

RILEVATO

che:

a) relativamente alle delibere di riconoscimento adeguamenti ISTAT:

La giurisprudenza consolidata ha chiarito che l'istituto della revisione prezzi trova applicazione esclusivamente in caso di mere proroghe contrattuali legittime e non di rinnovazioni o

nuovi affidamenti. Come precisato dalla giurisprudenza di merito, "la revisione dei prezzi dei contratti si applica solo alle proroghe contrattuali, come tali previste ab origine negli atti di gara ed oggetto di consenso 'a monte', ma non anche agli atti successivi al contratto originario con cui, mediante specifiche manifestazioni di volontà, è stata dato corso tra le parti a distinti, nuovi ed autonomi rapporti giuridici";

"la revisione dei prezzi prevista dall'art. 115 del D.lgs. 163/2006 trova applicazione esclusivamente in caso di proroga contrattuale, consistente nel mero differimento unilaterale del termine finale del rapporto che rimane per il resto regolato dall'atto originario, e non in caso di rinnovo, che scaturisce da una nuova negoziazione tra le parti e dà origine a un distinto e autonomo rapporto giuridico".

La Giustizia amministrativa ha ulteriormente chiarito che "la reiterazione di proroghe contrattuali che determini una durata complessiva superiore a quella inizialmente prevista dal contratto configura una fattispecie assimilabile al rinnovo tacito", con conseguente esclusione assoluta del diritto alla revisione prezzi;

b) relativamente all'accordo transattivo:

L'accordo transattivo presenta profili di nullità insanabile per:

- indisponibilità assoluta dell'oggetto, avendo riguardato posizioni giuridiche conformate da norme imperative del diritto dell'Unione Europea e nazionale;
- violazione delle norme imperative del d.lgs. n. 50/2016 e dei principi fondamentali dell'ordinamento degli appalti pubblici;
- illegittimità delle pretese economiche oggetto di transazione, derivanti da rapporti contrattuali viziati da nullità ab origine;

CONSIDERATO

inoltre che:

La pubblica amministrazione ha l'obbligo giuridico inderogabile di eliminare dal mondo giuridico gli atti contrari a norme imperative. Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, "è diritto-dovere della Pubblica Amministrazione ripetere somme indebitamente erogate, con la conseguenza che a nulla vale il richiamo dello stato soggettivo di buona fede del percipiente a mutare la doverosità del comportamento dell'Amministrazione nel recupero dell'indebito erogato, costituendo essa valenza propria dell'agire pubblico siccome discendente direttamente dalla disposizione dell'art. 2033 del codice civile";

RICHIAMATO

l'art. 21-septies della legge 241 del 1990 che stabilisce la nullità del provvedimento amministrativo "negli altri casi espressamente previsti dalla legge", categoria nella quale rientrano inequivocabilmente gli atti contra legem per violazione di norme imperative dell'ordinamento europeo e nazionale;

CONSIDERATO	che la giurisprudenza consolidata ha stabilito che l'azione di ripetizione dell'indebito per il recupero di somme pubbliche indebitamente erogate non richiede alcuna valutazione sulla buona fede dell'accipiens, "l'azione di ripetizione di indebito ha come unico fatto costitutivo la mancanza di causa giustificatrice dell'attribuzione patrimoniale e non richiede la prova dell'elemento soggettivo dell'accipiens, del nesso di causalità tra condotta e danno, né dell'ingiustizia del danno";
ACCERTATO	che il recupero delle somme indebitamente corrisposte costituisce un preciso e ineludibile obbligo in capo all'amministrazione che non ammette deroghe, eccezioni o valutazioni discrezionali. Come evidenziato dalla giurisprudenza consolidata, "il recupero di somme indebitamente corrisposte dalla pubblica amministrazione ha natura di atto dovuto ex art. 2033 c.c., configurandosi come esercizio di un diritto soggettivo alla restituzione cui corrisponde una correlativa obbligazione del soggetto percipiente";
RILEVATO	che la nullità per violazione di norme imperative può essere dichiarata in qualsiasi momento senza limitazioni temporali, come confermato dal Codice del processo amministrativo all'art. 31, comma 4, secondo cui "la nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice";
MOTIVATO	il decorso di circa quattro anni dalla adozione delle delibere con le seguenti considerazioni giuridiche incontrovertibili: 1) Natura della nullità: Gli atti contra legem sono affetti da nullità assoluta e insanabile per violazione di norme imperative, pertanto, la dichiarazione di nullità può e deve intervenire in qualsiasi momento senza alcuna limitazione temporale, non operando in tal caso i termini dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990 che si riferiscono esclusivamente all'annullamento di atti meramente illegittimi; 2) Sopravvenuta chiarificazione normativa: La delibera ANAC n. 292/2024 ha fornito un quadro interpretativo definitivo e inequivocabile sulla natura contra legem delle proroghe reiterate, chiarendo l'obbligo inderogabile delle amministrazioni di eliminare dal mondo giuridico tali atti; 3) Atto doveroso e vincolato: La dichiarazione di nullità costituisce atto doveroso e vincolato per la pubblica amministrazione, che non lascia alcuna discrezionalità circa l'an e il quando dell'intervento, configurandosi come obbligo giuridico inderogabile; 4) Interesse pubblico prevalente e non bilanciabile: L'interesse pubblico alla corretta gestione delle risorse e al rispetto della legalità prevale in modo assoluto su qualsiasi preteso affidamento dell'appaltatore, non meritevole di alcuna tutela quando fondato su atti nulli per violazione di norme imperative;

CONSIDERATO che la giurisprudenza civile ha chiarito che gli atti unilaterali aventi contenuto patrimoniale sottoscritti in violazione di norme imperative sono nulli ai sensi dell'art. 1418 c.c., "gli atti unilaterali d'obbligo sottoscritti in esecuzione di clausole illegittime sono nulli ai sensi dell'art. 1418 c.c. per violazione di norme imperative, con conseguente obbligo di restituzione delle somme corrisposte per ripetizione di indebito";

VALUTATO che l'impossibilità di procedere alla compensazione con altri crediti della società è determinata da:

- l'ingente entità delle somme da recuperare (circa Euro 3.545.114,10) che eccede qualsiasi credito compensabile;
- la necessità di garantire la continuità dei servizi pubblici essenziali attualmente svolti dalla società, il cui blocco comporterebbe grave pregiudizio per la collettività;
- presunta difficoltà per la società di corrispondere gli stipendi al personale impiegato nei servizi in caso di trattenute di tale entità;

ACCERTATO che tali circostanze non possono in alcun modo incidere sull'obbligo di recupero, ma impongono l'utilizzo di strumenti alternativi quali l'azione civile di ripetizione dell'indebito;

RICHIAMATI:

- l'art. 21-nonies della legge n. 241/1990;
- l'artt. 21 -septies della legge n. 241/1990;
- l'art. 21 -ter della legge n. 241/1990;
- l'art. 8 della legge n. 241/1990;
- l'art. 115 del d.lgs. n. 163/2006 (per il contratto originario);
- l'art. 106 del d.lgs n. 50/2016;
- l'art. 2033 del codice civile;
- l'art. 1418 del codice civile;
- la delibera ANAC n. 292 del 10 luglio 2024;

ATTESTATO che il presente provvedimento, a seguito dell'istruttoria effettuata, nella forma e nella sostanza è totalmente legittimo e utile per il servizio pubblico, ai sensi dell'art. 1 della legge 20/94 e successive modifiche ed integrazioni, nonché alla stregua dei criteri di economicità e di efficacia di cui all'art. 1 della legge 241/90 e successive modifiche ed integrazioni;

Per tutto quanto esposto in narrativa si propone al Direttore Generale:

- Presa d'atto della nullità e revoca: sono dichiarati nulli per violazione di norme imperative, e comunque revocati per sopravvenute ragioni di interesse pubblico, i seguenti atti:
 - a) la delibera n. 932/2022 di riconoscimento e liquidazione degli adeguamenti prezzi ISTAT per l'importo di Euro 948.041,09, confermando la revoca delle precedenti delibere ivi contenuta;

b) la delibera n. 1101/2022 di riconoscimento e liquidazione degli adeguamenti prezzi ISTAT per l'importo di Euro 588.378,01;
c) l'accordo transattivo del 18 novembre 2022; e tutti gli atti consequenziali di liquidazione e pagamento.

- Di dichiarare la nullità per violazione di norme imperative del diritto dell'Unione Europea e nazionale, essendo contra legem secondo la qualificazione inequivocabile dell'ANAC. La nullità opera ex tunc è insanabile e può essere dichiarata in qualsiasi momento senza limitazioni temporali;
- Di prendere atto che la dichiarazione di nullità ha effetto ex tunc e comporta che gli atti si considerano come mai esistiti nel mondo giuridico, con caducazione integrale di tutti gli effetti giuridici ed economici da essi derivanti;
- Di dichiarare che le somme erogate a titolo di adeguamento prezzi ISTAT per l'importo complessivo di circa Euro 3.545.114,10 costituiscono indebito oggettivo ai sensi dell'art. 2033 del codice civile, essendo state corrisposte sulla base di atti nulli per violazione di norme imperative;
- Di disporre, stante la mancata restituzione bonaria delle somme nonostante le precedenti richieste e l'impugnazione della comunicazione di avvio del procedimento, all'attivazione dell'azione civile di ripetizione dell'indebito ex art. 2033 del codice civile mediante citazione della società Heart Life Croce Amica Srl davanti al Tribunale competente per il recupero integrale delle somme indebitamente corrisposte, maggiorate di interessi, rivalutazione e spese legali;
- Di dare mandato all'Ufficio Legale di porre in essere le azioni necessarie per il recupero del credito;
- Di disporre la notifica del presente provvedimento alla società Heart Life Croce Amica Srl mediante PEC, avvertendo che avverso la presente determinazione è ammesso ricorso al TAR competente entro 60 giorni dalla notificazione o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica entro 120 giorni.

Si dichiara che il presente schema di deliberazione è stato proposto dal Direttore dell'UOC Acquisizione e Gestione Beni e Servizi il quale, consapevole delle disposizioni di cui al D. Lvo. 165/01 in tema di responsabilità dirigenziale, attesta che il presente provvedimento, a seguito dell'istruttoria effettuata, nella forma e nella sostanza è totalmente legittimo, utile e proficuo per il servizio pubblico ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall'art.1 della Legge n. 20/1994 e successive modifiche, nonché alla stregua dei criteri di economicità e di efficacia di cui all'art.1, primo comma, della legge n. 241/90 come modificato dalla legge 15/05.

IL DIRETTORE UOC Acquisizione e Gestione Beni e Servizi
Dott. Aleandro Munno

Il Direttore Generale, con i poteri di cui alle Deliberazioni ARES 118 n. 394 del 04/11/2024, di formalizzazione del Decreto del Presidente della Regione Lazio n. T00164 del 31.10.2024 "Prosecuzione incarico del Direttore Generale dell'ARES 118 e contestuale

differimento del termine di scadenza contrattuale" vista la relazione contenuta nella presente proposta di delibera inoltrata dal Direttore della UOC Acquisizione Beni e Servizi;

VISTI i pareri favorevoli del Direttore Amministrativo e del Direttore Sanitario

DELIBERA

Per le motivazioni richiamate in premessa che si intendono integralmente riportate unitamente agli atti allegati:

- Presa d'atto della nullità e revoca: sono dichiarati nulli per violazione di norme imperative, e comunque revocati per sopravvenute ragioni di interesse pubblico, i seguenti atti:
 - a) la delibera n. 932/2022 di riconoscimento e liquidazione degli adeguamenti prezzi ISTAT per l'importo di Euro 948.041,09, confermando la revoca delle precedenti delibere ivi contenuta;
 - b) la delibera n. 1101/2022 di riconoscimento e liquidazione degli adeguamenti prezzi ISTAT per l'importo di Euro 588.378,01;
 - c) l'accordo transattivo del 18 novembre 2022; e tutti gli atti consequenziali di liquidazione e pagamento.
- Di dichiarare la nullità per violazione di norme imperative del diritto dell'Unione Europea e nazionale, essendo contra legem secondo la qualificazione inequivocabile dell'ANAC. La nullità opera ex tunc è insanabile e può essere dichiarata in qualsiasi momento senza limitazioni temporali;
- Di prendere atto che la dichiarazione di nullità ha effetto ex tunc e comporta che gli atti si considerano come mai esistiti nel mondo giuridico, con caducazione integrale di tutti gli effetti giuridici ed economici da essi derivanti;
- Di dichiarare che le somme erogate a titolo di adeguamento prezzi ISTAT per l'importo complessivo di circa Euro 3.545.114,10 costituiscono indebito oggettivo ai sensi dell'art. 2033 del codice civile, essendo state corrisposte sulla base di atti nulli per violazione di norme imperative;
- Di disporre, stante la mancata restituzione bonaria delle somme nonostante le precedenti richieste e l'impugnazione della comunicazione di avvio del procedimento, all'attivazione dell'azione civile di ripetizione dell'indebito ex art. 2033 del codice civile mediante citazione della società Heart Life Croce Amica Srl davanti al Tribunale competente per il recupero integrale delle somme indebitamente corrisposte, maggiorate di interessi, rivalutazione e spese legali;
- Di dare mandato all'Ufficio Legale di porre in essere le azioni necessarie per il recupero del credito;

- Di disporre la notifica del presente provvedimento alla società Heart Life Croce Amica Srl mediante PEC, avvertendo che avverso la presente determinazione è ammesso ricorso al TAR competente entro 60 giorni dalla notificazione o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica entro 120 giorni.

Il presente atto è immediatamente esecutivo ed è pubblicato nell'Albo dell'Azienda nel sito internet aziendale www.ares118.it per 15 giorni consecutivi, ai sensi della Legge Regionale n. 45/96.

IL DIRETTORE GENERALE

Dott. Narciso Mostarda

ATTESTATO DI PUBBLICAZIONE

Deliberazione N° **1400** del **29/10/2026**

*Si dichiara che, ai sensi dell'art. 31 L. R. Lazio 45/1996 e del combinato disposto degli artt. 32 L. 69/2009 e 12 L. R. Lazio 1/2011, la presente deliberazione è pubblicata in data **29/10/2026** sull'Albo pretorio, consultabile sul sito web istituzionale www.ares118.it, per rimanervi affissa 15 giorni consecutivi e contestualmente resa disponibile al Collegio Sindacale.*

Il direttore UOD Affari Generali (o suo sostituto)

Casati Fulvia
(Firmato digitalmente)