



DELIBERA n 534

del 20 novembre 2024

Fascicolo n. 5492/2023

Oggetto: Affidamento diretto del servizio medico di emergenza in elicottero dal 1° luglio 2018 al 30 settembre 2024, per un importo complessivo di € 88.665.161,75. Stazione appaltante Azienda Regionale Emergenza Sanitaria -Ares 118.

Riferimenti normativi

decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, art. 63 comma 2 lett. c)

legge 18 aprile 2005 n. 62 art. 23

Parole chiave

Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara

Proroga dei contratti pubblici

Massima

Appalto pubblico - Servizi - Scelta del Contraente - Procedura - Affidamento senza gara – Proroga – Divieto.

La disciplina dettata dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005 n. 62 ha posto un generale divieto di proroga dei contratti pubblici, trovando affermazione il principio inderogabile, fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa euounitaria, 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. La proroga si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, in violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'art. 2 comma 1 del d.lgs. 163/2006 e dall'art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016.

VISTO l'art.19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTO il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;



VISTO il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;

VISTA la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

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'Azienda Regionale Emergenza Sanitaria - 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. A dire dell'esponente la dilazione della sottoscrizione del contratto sarebbe stata da ascrivere alla richiesta, avanzata dalla Elifriulia dopo l'aggiudicazione, di poter sostituire gli elicotteri offerti durante la gara.

Con nota prot. n. 106443 del 28.11.2023 l'Autorità chiedeva all'Ares 118 informazioni e documenti sia in merito ai profili segnalati dall'esponente, sia in merito alla perdurante gestione del servizio da parte del RTI Elitaliana, in quanto in base agli atti pubblicati nell'Albo Pretorio dell'Ares 118, si riscontravano ripetuti affidamenti del servizio al suddetto RTI dopo la scadenza del contratto di appalto stipulato con l'Ares 118 a luglio 2009.

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, inviando anche il contratto di appalto *medio tempore* sottoscritto con la Elifriulia.

Con la medesima nota prot. n. 106443/2023 l'Autorità 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.

Avuto riguardo agli elementi in atti, con nota protocollo n. 45598 del 12.4.2024 veniva avviata l'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., applicabile *ratione temporis*.

Con nota acquisita al protocollo Anac n. 47768 del 18.4.2024 perveniva un'ulteriore segnalazione da parte del legale dell'Associazione Imprese Servizi Elicotteristici alla quale è associata la società Elitaliana, prospettando nuovi fatti e circostanze che non risultavano acquisiti al momento dell'avvio dell'istruttoria.

In considerazione della necessità di effettuare ulteriori approfondimenti veniva inviata alle parti una nota di integrazione istruttoria mediante richieste documentali integrative (prot. n. 51118 del 30.4.2024).

Con memoria del 28 maggio 2024, acquisita al protocollo Anac n. 60840 del 29.5.2024 la Elitaliana, tramite il proprio legale, nel formulare le proprie osservazioni, rappresentava di aver impugnato dinanzi al Tar Lazio l'aggiudicazione della gara a Elifriulia avvenuta con Determinazione della Regione Lazio n. G 17614 del 12.12.2022, inviando i ricorsi per motivi aggiunti depositati nel suddetto



giudizio (in data 11 marzo 2024 e 19 aprile 2024). Emergeva pertanto la pendenza di un giudizio dinnanzi al Tar Lazio, Roma, sez. III Quater, RG n. 1026/2023 avente, in parte, il medesimo oggetto del procedimento di vigilanza di cui al Fascicolo Anac n. 5492/2023.

Di conseguenza, in applicazione dell'art. 10 del Regolamento di vigilanza del 2018, il procedimento di vigilanza veniva sospeso per gli aspetti inerenti alla gara indetta dalla Regione Lazio nel 2020, alla richiesta di sostituzione degli elicotteri da parte della Elifriulia ed alla stipula del contratto di appalto con l'Ares 118 a dicembre 2023 (provvedimento di sospensione prot. Anac n. 66098 del 12.6.2024). Il procedimento di vigilanza è quindi proseguito per quello che attiene all'affidamento del servizio al RTI Elitaliana dopo la scadenza del contratto del 23 luglio 2009, che costituisce oggetto della presente delibera.

Ai fini dell'istruttoria sono state valutate le controdeduzioni presentate da Ares 118 tramite il proprio legale acquisite al prot. Anac n. 61464 del 30.5.2024, nelle quali l'Ares 118 ha dichiarato la più ampia disponibilità ad osservare le indicazioni ed i rilievi forniti dall'Autorità al termine del procedimento di vigilanza, onde attuare in futuro, ove occorra e nei limiti delle proprie competenze buone pratiche di migliore e più efficiente esercizio della funzione amministrativa in relazione all'affidamento del servizio di elisoccorso, sotto il profilo della programmazione, organizzazione e gestione dello stesso. Sono state valutate, altresì, le controdeduzioni del 29 maggio 2024 presentate dalla Direzione Regionale Centrale Acquisti della Regione Lazio, acquisite al prot. Anac n. 61674 del 30.5.2024 e le memorie del 28 maggio 2024 presentate da Elitaliana tramite il proprio legale, acquisite al prot. Anac n. 60840 del 29.5.2024.

Fatto

1. Il contratto stipulato tra l'Ares 118 ed il RTI Elitaliana il 23 luglio 2009 con decorrenza 1° luglio 2009 e scadenza 30 giugno 2018

In data 23 luglio 2009 l'Ares 118 sottoscriveva con il RTI Elitaliana S.r.l. (mandataria)/Elilombarda S.r.l./ Inaer Helicopter Italia S.p.A. (mandanti) il contratto di appalto avente ad oggetto il servizio medico di emergenza con elicottero sull'intero territorio della Regione Lazio (nelle tre basi di Roma, Viterbo e Latina) con decorrenza 1° luglio 2009 e scadenza 30 giugno 2018, per un importo di € 92.347.344,00 oltre Iva.

Il RTI Elitaliana era infatti risultato aggiudicatario della gara a procedura aperta, ai sensi del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, indetta dall'Ares 118 con Deliberazione n. 388 del 13 novembre 2008.

2. La delega alla Regione Lazio per lo svolgimento della nuova gara

Con Deliberazione n. 138 del 9 marzo 2017 l'Ares 118 approvava la programmazione delle procedure di approvvigionamento di beni e servizi per il biennio 2017/2018 includendo il servizio di soccorso medico in elicottero ed in data 3 aprile 2017 trasmetteva alla Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio i dati della programmazione biennale, inviando successivamente, in data 29 novembre 2017, il capitolato d'onori della gara da svolgere per l'elisoccorso.

La Regione Lazio, per la stesura del capitolato, costituiva un gruppo di lavoro con componenti appartenenti alla stessa Regione e ad Ares 118. Quest'ultima in data 1° marzo 2018 nominava i



propri componenti, rappresentando con l'occasione la necessità che le procedure venissero attivate con la tempistica adeguata alla prossima scadenza del contratto in essere al 30 giugno 2018.

Con Deliberazione n. 349 del 15 maggio 2018 l'Ares 118 conferiva alla Regione Lazio, Direzione Regionale Centrale Acquisti, Soggetto aggregatore, la delega per lo svolgimento della procedura per l'approvvigionamento del servizio di soccorso in emergenza con elicottero, ai sensi dell'art. 1 comma 68 lett. c) della L.R. n. 14 dell'11.8.2008 e Decreto del Commissario ad acta del 13 giugno 2016, n. U00212.¹

Con DCA n. 246 del 18 giugno 2018 la Regione Lazio approvava la pianificazione biennale 2018-2019 degli acquisti, inserendo tra le gare da svolgersi in modo centralizzato il servizio di soccorso medico con elicottero per l'Ares 118, in scadenza il 30 giugno 2018.

3. La gara indetta il 14 giugno 2019 dalla Regione Lazio, su delega dell'Ares 118, annullata dal Tar Lazio il 27 marzo 2020

Con Determinazione dirigenziale n. G08116 del 14 giugno 2019 la Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio indiceva 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).

A seguito di ricorsi presentati da Babcock Mission Critical Services Italia S.p.A. ed Elifriulia S.r.l. la gara veniva dapprima sospesa, poi annullata dal Tar Lazio Roma, Sez. III Quater, con sentenze n. 3682 e 3683 del 27 marzo 2020.

Con Determinazione n. G11525 del 6 ottobre 2020 la Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio, revocava gli atti di gara approvati con Determinazione dirigenziale n. G08116/2019.

4. La seconda gara indetta il 6 ottobre 2020 dalla Regione Lazio aggiudicata alla Elifriulia il 12 dicembre 2022

Con la stessa Determinazione n. G11525 del 6 ottobre 2020, la Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio indiceva nuovamente una 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).

Il bando veniva pubblicato in G.U.C.E il 13 ottobre 2020.

All'indetta procedura selettiva prendevano parte tre operatori economici: Babcock Mission Critical Services Italia S.p.A., Elitaliana S.r.l. ed Elifriulia Soc. a r.l.

Con Determinazione di aggiudicazione n. G17614 del 12 dicembre 2022 la gara veniva aggiudicata alla Elifriulia per un importo di € 53.508.271,36.

¹ L'art. 1 comma 68 lett. c) della L.R. n. 14 dell'11.8.2008 recante «*Assestamento del bilancio annuale e pluriennale 2008-2010 della Regione Lazio*» prevede che «*ai fini del completamento della realizzazione della centralizzazione degli acquisti, entro il 31 ottobre 2008 le aziende unità sanitarie locali, le aziende ospedaliere e gli altri enti del servizio sanitario regionale delegano alla centrale acquisti regionale gli acquisti centralizzati per specifiche categorie di beni e servizi, quali farmaci, vaccini, presidi medico-chirurgici e altri beni e servizi individuati con decreto del Commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario*».



Nel corso della procedura la Elitaliana veniva esclusa la poich  «*ritenuta inaffidabile ai sensi dell'art. 80 commi 4 e 5, lett. c-bis) e lett. f-bis), del d.lgs. 50/2016*», come risulta dalla Determinazione del Direttore della Centrale Acquisti n. G08410 del 28 giugno 2022.

Con nota acquisita al prot. Anac n. 56850 del 17 maggio 2024 la Regione Lazio segnalava all'Autorit  l'esclusione della Elitaliana, ai sensi degli artt. 80 comma 12 e 213 comma 13 del d.lgs. 50/2016, per falsa dichiarazione sul possesso del requisito generale di cui all'art. 80 comma 4 del d.lgs. 50/2016 relativo al pagamento di imposte e tasse.

5. I contenziosi giurisdizionali sulla gara indetta dalla Regione Lazio il 6 ottobre 2020 ed aggiudicata alla Elifriulia il 12 dicembre 2022

La gara indetta dalla Direzione Centrale Acquisti con Determinazione n. G11525 del 6 ottobre 2020   stata oggetto di numerosi ricorsi giurisdizionali.

Con un primo ricorso al Tar Lazio Roma, sez. III (RG 4178/2020) RG la Elitaliana ha impugnato gli atti con cui l'Enac aveva affidato in concessione alla Regione Lazio ed all'Ares 118 le aree demaniali aeroportuali di Latina e di Viterbo per la gestione del servizio di elisoccorso e, con motivi aggiunti, la stessa societ  ha impugnato anche il bando e gli atti della gara *medio tempore* pubblicata dalla Regione Lazio per la scelta del contraente del servizio di elisoccorso.

A seguito di un diverso ricorso presentato dalla Elilombarda S.r.l. (RG 9691/2020) il Tar Lazio, Roma, Sez. III Quater, il 23 novembre 2020 ha emesso il Decreto monocratico n. 7270, accogliendo il ricorso e differendo il termine per la presentazione delle offerte a data successiva alla celebrazione della camera di consiglio di delibazione dell'istanza della ricorrente, fissando per la trattazione collegiale la camera di consiglio del 22 dicembre 2020.

Con Determinazione n. G14141 del 25 novembre 2020 la Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio ha quindi adottato il provvedimento di sospensione della gara.

Il Tar Lazio Roma, Sez. III (RG 4178/2020) con sentenza del 16 dicembre 2020, n. 13602, ha accolto il ricorso principale e quello per motivi aggiunti presentati dalla Elitaliana, annullando tutti gli atti della procedura di gara indetta con Determinazione del 6 ottobre 2020.

Il Consiglio di Stato, Sez. III, con sentenza del 25 agosto 2021, n. 6034, ha annullato la sentenza n. 13602 del 16 dicembre 2020, dichiarando legittimi sia la concessione delle aree demaniali aeroportuali di Latina e di Viterbo, rilasciata dall'ENAC alla Regione Lazio e ad Ares 118 per la gestione del servizio di elisoccorso, sia gli atti della successiva gara indetta il 6 ottobre 2020 dalla Regione Lazio per la scelta del contraente del servizio di elisoccorso.

Con Determinazione n. G02827 del 11 marzo 2022 la Centrale Acquisti della Regione Lazio ha quindi 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 di riattivazione della gara per avere la Regione Lazio richiesto la mera conferma delle offerte, senza la possibilit  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 marzo 2023, ha respinto il ricorso.

Elitaliana proponeva appello ed il Consiglio di Stato, Sez. III, con sentenza n. 4168 del 9 maggio 2024, respingeva l'appello proposto dalla Elitaliana, considerando legittimo il provvedimento di esclusione. Nella memoria del 28 maggio 2024 Elitaliana ha dichiarato che a tale data era in corso di notifica il ricorso per Cassazione con contestuale istanza di sospensione della sentenza del Consiglio di Stato. La Elitaliana ha impugnato dinnanzi al Tar Lazio Roma, sez. III Quater, RG n. 1026/2023 anche l'aggiudicazione della gara a Elifriulia avvenuta con Determinazione del 12.12.2022, proponendo poi motivi aggiunti relativamente alla vicenda della sostituzione degli elicotteri richiesta alla Elifriulia ed accordata dall'Ares 118.

6. Le vicende successive all'aggiudicazione

In data 14 dicembre 2022 la Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio trasmetteva all'Ares 118 il provvedimento di aggiudicazione di cui alla Determinazione n. G17614 del 12 dicembre 2022.

In data 16 marzo 2023 la Direzione Centrale Acquisti comunicava all'Ares 118 il completamento dei controlli sui requisiti della Elitaliana e la disponibilità, sulla piattaforma di gara "Alfresco", della documentazione necessaria alla stipula del contratto.

Con Deliberazione del Direttore Generale n. 400 del 24 aprile 2023 l'Ares 118 prendeva atto dell'aggiudicazione della procedura e nominava il Responsabile del procedimento.

In data 4 maggio 2023 il RUP trasmetteva all'UOD Affari Generali la documentazione per la stipula del contratto, nonché la richiesta la documentazione antimafia a ciò propedeutica.

Acquisita la documentazione antimafia, con nota del 18 luglio 2023 l'Ufficiale Rogante dell'Ares 118 trasmetteva alla Elifriulia il contratto da sottoporre alla firma del legale rappresentante.

L'iter di sottoscrizione si interrompeva in quanto vi era stata la nomina del nuovo legale rappresentante della Elifriulia; dunque, occorreva una verifica in merito al conferimento a quest'ultimo dei poteri di sottoscrizione del contratto (verbale del CDA del 27 luglio 2023 depositato in CCIA il 31 luglio 2023).

L'iter di sottoscrizione del contratto veniva riattivato e l'Ares 118, con nota del 21 agosto 2023, nel dare atto che per mero errore a suo tempo era stata sottoscritta una proposta di contratto sviluppata sulla scorta di un modello in uso all'Ares 118, predisponeva il definitivo testo contrattuale, richiedendo alla Elifriulia la produzione delle polizze assicurative R.C.T. per i rischi inerenti e/o derivanti dall'attività svolta ai sensi dell'art. 17 dello schema di contratto.

Con nota acquisita al protocollo Ares n. 18892 del 13 settembre 2023 Elifriulia, oltre a trasmettere la documentazione rilasciata dalle compagnie di assicurazione in riscontro alla richiesta del 21 agosto



2023, formalizzava la richiesta, datata 12 settembre 2023, di sostituzione degli elicotteri offerti in gara.

Con pec del 18 settembre 2023 l'Ares 118 comunicava alla Elifriulia che la documentazione trasmessa non risultava completa né conforme a quanto previsto dall'art. 17 dello schema di contratto regionale e reiterava la richiesta di trasmissione delle polizze assicurative R.C.T. per i rischi inerenti e/o derivanti dall'attività svolta. Inoltre, rappresentava che la predetta documentazione non risultava pienamente riferita agli elicotteri oggetto del provvedimento di aggiudicazione regionale.

Con nota prot. n. 19531/2023 del 21 settembre 2023, l'Ares 118 comunicava al RUP della Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio che Elifriulia aveva chiesto la sostituzione degli elicotteri offerti in sede di gara regionale, rimanendo in attesa della valutazione in merito all'accettabilità della proposta di sostituzione, rappresentando altresì che permaneva la proroga tecnica al precedente affidatario del servizio.

Con nota del 28 settembre 2023 il RUP della gara svolta dalla Centrale Acquisti comunicava all'Ares 118 che a seguito dell'aggiudicazione e successiva trasmissione degli atti per il prosieguo erano definitivamente cessate le proprie funzioni di Responsabile del procedimento e con esse ogni competenza inerente alla gara, evidenziando che tutte le valutazioni relative al servizio, ivi compresa la valutazione in merito alla accettabilità della proposta da parte della Elifriulia, spettavano al RUP ed al DEC nominati dall'Ares 118 per la fase di esecuzione.

Con nota del 16 ottobre 2023 Ares 118 evidenziava al Direttore della Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio di *«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»*.

In data 26 ottobre 2023 Elifriulia trasmetteva apposita relazione tecnica sui nuovi mezzi offerti.

Con nota del 3 novembre 2023 la Direzione Acquisti rappresentava all'Ares 118 che *«la Regione provvederà a nominare un'apposita commissione che effettui tali valutazioni (verifica della rispondenza delle caratteristiche dei nuovi mezzi proposti dall'aggiudicatario a quelli offerti in gara) per consentire a codesta Azienda di deliberare in merito. Sarà cura della scrivente Direzione comunicare gli esiti della valutazione non appena possibile»*.

Con nota del 9 novembre 2023 Ares 118 trasmetteva alla Direzione Acquisti la Relazione tecnica di Elifriulia del 26 ottobre 2023 sui nuovi mezzi offerti *«al fine di agevolare l'operatività della Commissione»*.

Con determinazione n. G15483 del 21 novembre 2023 la Direzione Acquisti provvedeva alla nomina di una *«Commissione per la valutazione della richiesta di sostituzione dei mezzi adibiti al servizio»* composta dai tre membri della Commissione giudicatrice della gara con l'aggiunta di due membri appartenenti ad Enac.

Con nota del 21 dicembre 2023 il Direttore della Centrale Acquisti trasmetteva all'Ares 118, per i successivi adempimenti di competenza, gli esiti dell'istruttoria relativa alla richiesta di sostituzione



dei mezzi presentata da Elifriulia, allegando il verbale della Commissione del 20 dicembre 2023 per cui «*la Commissione ...può ragionevolmente asserire che gli aeromobili attualmente offerti siano di prestazioni identiche e/o superiori a quelle relative agli aeromobili offerti in gara, grazie a miglioramenti introdotti con particolare riferimento all'avionica attuale, che hanno complessivamente migliorato la fruibilità degli aeromobili*».

7. La sottoscrizione del contratto di appalto tra Ares 118 ed Elifriulia S.p.A. il 22 dicembre 2023

Il giorno successivo alla comunicazione della Regione, in data 22 dicembre 2023 l'Ares 118 e la Elifriulia S.p.A.² stipulavano 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 riceventi 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.

L'art. 5.1. del contratto e l'art. 12 del Capitolato tecnico prevedono che l'attivazione del servizio deve essere completata entro 180 giorni dalla stipula del contratto, con facoltà dell'Ares 118 di concedere una proroga di ulteriori 180 giorni, su richiesta motivata del fornitore.

8. La prosecuzione dell'affidamento del servizio al RTI Elitaliana dal 1° luglio 2018 al 30 settembre 2024.

Per quanto in atti, dal 1° luglio 2009 e quantomeno fino al 30 settembre 2024 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 dell'aggiudicazione della procedura ad evidenza pubblica ai sensi del d.lgs. 163/2006 indetta dall'Ares 118 con Deliberazione n. 300 del 13 novembre 2008;

- dal 1° luglio 2018 al 30 settembre 2024 in virtù di procedure negoziate per estrema urgenza e di proroghe disposti dall'Ares 118 per un importo complessivo di € **88.665.161,75**.

In particolare:

Con Deliberazione 474 del 4 luglio 2018 l'Ares ha affidato al RTI Elitaliana il servizio di elisoccorso dal 1° luglio al 31 dicembre 2018 (6 mesi) per un importo di € 6.698.559,84 (6.703.772,00 Iva

² 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.



compresa di cui € 6.674.865,36 Iva esente e € 23.694,48 +Iva 22% per addestramento), tramite procedura negoziata per estrema urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016, per garantire la continuità del servizio, nella misura strettamente necessaria a consentire lo svolgimento della gara regionale programmata con DCAU00246 del 18 giugno 2018.

Con Deliberazione n. 18 del 7 gennaio 2019 l'Ares ha affidato al RTI Elitaliana il servizio di elisoccorso dal 1° gennaio al 30 giugno 2019 (6 mesi) per un importo di € 6.698.559,48 tramite procedura negoziata per estrema urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016, per garantire la continuità del servizio, nella misura strettamente necessaria a consentire lo svolgimento della gara regionale.

Con Deliberazione n. 415 del 15 luglio 2019 l'Ares ha affidato al RTI Elitaliana il servizio di elisoccorso dal 1° luglio al 31 dicembre 2019 (6 mesi) per un importo di € 6.698.559,48 tramite procedura negoziata per estrema urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016, per garantire la continuità del servizio, nella misura strettamente necessaria a consentire lo svolgimento della gara regionale indetta con Deliberazione del 14 giugno 2019 per cui il bando di gara era stato pubblicato in GUUE 2019/S115-282498 del 18 giugno 2019.

Con Deliberazione n. 81 del 7 febbraio 2020 l'Ares ha affidato al RTI Elitaliana il servizio di elisoccorso dal 1° gennaio al 30 giugno 2020 (6 mesi) per un importo di € 6.782.835,84 (di cui € 6.764.835,84 Iva esente + € 18.000,00 + Iva al 22% per addestramento) tramite procedura negoziata per estrema urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016, per garantire la continuità del servizio, nella misura strettamente necessaria a consentire lo svolgimento della gara regionale, relativamente alla quale, a seguito di ricorso giurisdizionale con impugnativa degli atti di gara, il Tar Lazio ne aveva sospeso l'efficacia fissando la trattazione del merito all'11 febbraio 2020.

Con Deliberazione n. 587 del 20 luglio 2020 l'Ares ha affidato al RTI Elitaliana il servizio di elisoccorso dal 1° luglio al 31 dicembre 2020 (6 mesi) per un importo di € 6.782.835,84 tramite procedura negoziata per estrema urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016, prendendo atto del servizio svolto dal 1° luglio, per garantire la continuità del servizio nella misura strettamente necessaria a consentire lo svolgimento della gara regionale (la gara indetta a giugno 2019 verrà poi annullata dal TAR Lazio con sentenza del 27 marzo 2020).

Con Deliberazione n. 1025 del 18 dicembre 2020 l'Ares ha affidato al RTI Elitaliana il servizio di elisoccorso dal 1° gennaio al 30 giugno 2021 (6 mesi) per un importo di € 6.891.292,17 (6.749.912,40 Iva esente + 42.000 + Iva al 22% per addestramento e visite mediche, incrementato dell'importo di € 97.379,77), tramite procedura negoziata per estrema urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016, per garantire la continuità del servizio, nella misura strettamente necessaria a consentire lo svolgimento della nuova gara regionale indetta dalla Regione con determinazione n. G 11525 del 6.10.2020.

Con Deliberazione n. 595 del 13 luglio 2021 Ares ha affidato al RTI Elitaliana il servizio di elisoccorso dal 1° luglio al 31 dicembre 2021 (sei mesi) per un importo di € 6.828.912,4 (6.749.912,40 Iva esente + 42.000 + Iva al 22% per addestramento e visite mediche, incrementato dell'importo di € 37.000,00), tramite procedura negoziata per estrema urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016, per garantire la continuità del servizio, nella misura strettamente necessaria a consentire lo svolgimento della gara regionale.



Con Deliberazione n. 47 del 20 gennaio 2022 Ares 118 ha affidato al RTI Elitaliana il servizio di elisoccorso dal 1° gennaio al 30 giugno 2022 (sei mesi) per un importo di € 6.839.822,17 (6.816.168,57 Iva esente + 23.653,60 oltre Iva al 22% per visite mediche), tramite procedura negoziata per estrema urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016, per garantire la continuità del servizio, nella misura strettamente necessaria a consentire lo svolgimento della gara regionale.

Con Deliberazione n. 716 del 18 luglio 2022 Ares 118 ha affidato al RTI Elitaliana il servizio di elisoccorso dal 1° luglio al 31 dicembre 2022 (sei mesi) per un importo di € 6.839.822,17, tramite procedura negoziata per estrema urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016, per garantire la continuità del servizio nella misura strettamente necessaria a consentire l'esito della gara regionale.

Con Deliberazione n. 83 del 26 gennaio 2023 Ares 118 ha affidato al RTI Elitaliana il servizio di elisoccorso dal 1° gennaio al 30 aprile 2023 (sei mesi) per un importo di € 5.233.253,00 (5.213.253,00 Iva esente + 20.000,00 per ore di addestramento e visite mediche), tramite procedura negoziata per estrema urgenza ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. c) del d.lgs. 50/2016, per garantire la continuità del servizio, nella misura strettamente necessaria a consentire l'avvio del servizio all'esito delle verifiche sui requisiti, da parte della Regione Lazio, all'esito dell'aggiudicazione della gara al RTI Elifriulia con Determinazione G 17614 del 12 dicembre 2022.

Con Deliberazione n. 400 del 24 aprile 2023 l'Ares 118 ha prorogato l'affidamento del servizio di elisoccorso al RTI Elitaliana dal 1° maggio al 31 agosto 2023 (quattro mesi) per un importo di € 5.233.253,0, per garantire la continuità del servizio, nella misura strettamente necessaria nelle more del tempo necessario per l'attivazione del servizio da parte del RTI Elifriulia.

Con Deliberazione n. 473 del 22 maggio 2023 l'Ares 118 ha prorogato l'affidamento del servizio di elisoccorso al RTI Elitaliana dal 1° al 30 settembre 2023 (un mese) per un importo di € 1.333.313,49 (non viene specificato se è Iva inclusa e le voci che compongono l'importo), onde evitare la possibile interruzione del servizio, vista la nota del Direttore UOC SUES Elisoccorso 118 del 18 maggio 2023 con cui viene rappresentata la probabilità che il nuovo fornitore non possa garantire il servizio entro il previsto termine del 30 agosto 2023.

Con Deliberazione n. 851 del 27 settembre 2023 l'Ares 118 ha prorogato l'affidamento del servizio di elisoccorso al RTI Elitaliana dal 1° ottobre al 31 dicembre 2023 (quattro mesi) per un importo di € 3.999.940,47 (di cui € 12.295,08 + Iva al 22% per ore di addestramento e visite mediche), poiché il contratto con l'aggiudicatario Elifriulia Spa non risultava ancora formalizzato.

Con Deliberazione n. 1138 del 22 dicembre 2023 l'Ares 118 ha prorogato l'affidamento del servizio di elisoccorso al RTI Elitaliana dal 1° gennaio al 16 giugno 2024 (180 giorni) per un importo di € 7.999.880,94 (di cui 24.590 oltre Iva 22% per ore addestramento e visite mediche), nelle more del subentro, al fine di assicurare sull'intero territorio regionale, senza soluzione di continuità, il servizio medico in elicottero, quale servizio pubblico essenziale, tenuto conto che Elifriulia potrà procedere all'avvio del servizio entro 180 giorni dalla stipula del contratto, avvenuta il 22 dicembre 2023.

Con Deliberazione n. 546 del 25 giugno 2024 l'Ares 118 ha prorogato l'affidamento del servizio di elisoccorso al RTI Elitaliana dal 16 giugno al 30 settembre 2024 per un importo di € 3.804.321,46 (di cui € 9.835,18 + Iva al 22% per ore di addestramento e visite mediche - è stato concordato uno sconto



dell'8,5% sul canone fisso). La proroga è stata motivata con il fatto che le attività di subentro sono state descritte dal Direttore dell'esecuzione come attività ad alta complessità (nota prot. 3090 del 19.4.2024) e che Elifriulia, con nota del 3.6.2024, ha richiesto un'ulteriore proroga per l'avvio del servizio, prevista del Contratto e nel Capitolato, per cause non imputabili alla stessa. L'Ares ha accolto la richiesta di proroga con nota del 5 giugno 2024.

In base alla Deliberazione n. 546 del 25 giugno 2024 «in data 10.06.2024 presso Ares 118 si è avuto un incontro tra Elifriulia e questa Azienda per un ulteriore confronto sui tempi e modalità di avvio del servizio, con comunicazione di Elifriulia di avvio del servizio unitariamente con tutte le basi Hems per il 1.10.2024».

Diritto

Gli affidamenti del servizio di soccorso sanitario di emergenza in elicottero al RTI Elitaliana effettuati dall'Ares 118 dal 1° luglio 2018 al 30 settembre 2024

Le evidenze versate in atti attestano che dopo la scadenza, il 20 giugno 2018, del contratto stipulato nel 2009 tra l'Ares 118 ed il RTI Elitaliana, l'Ares 118 ha continuato ad affidare in forma diretta allo stesso RTI Elitaliana il servizio di soccorso sanitario di emergenza in elicottero, per almeno 6 anni, per un importo complessivo di € 88.665.161,75 (fino al 30 settembre 2024).

1. Rilievi contenuti nella comunicazione di avvio istruttoria

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria del 12 aprile 2024 era stato rilevato, sulla base delle informazioni allora acquisite, che gli affidamenti al RTI Elitaliana dopo la scadenza del contratto erano avvenuti in un primo momento tramite procedura negoziata senza pubblicazione del bando, della quale apparivano difettare i presupposti applicativi, stante anche l'omessa consultazione di più operatori disponibili ai sensi del sesto comma dell'art. 63 del d.lgs. n. 50 del 2016; successivamente tramite reiterati affidamenti in proroga/prosecuzione.

Inoltre, era stato prospettato che il protrarsi della gara e la firma del contratto di appalto ad oltre 5 anni e mezzo dalla prima indizione, fosse da ascrivere anche a responsabilità in capo alla Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio, le cui condotte, in alcuni casi, non risultavano 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 sia dall'Ares 118 che dalla Centrale Acquisti della Regione non sembrava aver assicurato una corretta e tempestiva programmazione degli acquisti ed una efficace gestione delle procedure di gara, così impedendo il corretto avvicendamento degli aggiudicatari ed utilizzando le 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).

Sotto altro profilo, nella comunicazione di avvio dell'istruttoria del 12 aprile 2024 era stata contestata alla Regione Lazio la mancata segnalazione all'Anac, ai sensi dell'art. 80, comma 12 del d.lgs.



50/2016, dell'esclusione della Elitaliana dalla gara indetta dalla Regione Lazio il 6 ottobre 2020, esclusione che risaliva al 18 giugno 2022.

1.1. Controdeduzioni dell'Ares 118

L'Ares 118, a sostegno della correttezza del proprio operato, ha ripercorso la cronologia degli eventi che si sono susseguiti dalla fase della programmazione degli acquisti, avviata nel 2017 e trasmessa alla Regione Lazio in anticipo rispetto alla scadenza del contratto con la Elitaliana (giugno 2018), fino alla delega formalmente conferita alla Regione Lazio nel 2018. Ha evidenziato come la conclusione della gara indetta dalla Regione Lazio nel 2020 fosse stata ostacolata da una serie di ricorsi giurisdizionali, «*costringendo di fatto Ares 118 a fronteggiare una situazione certamente non prevedibile e foriera di grave incertezza*» e da una serie di ripetuti incidenti processuali imprevedibili (ricorsi, richieste cautelari, sospensive accordate, decisioni di annullamento poi riformate in appello, ecc.), che ne hanno continuamente messo in discussione non solo l'utile e legittima conclusione, ma anche i tempi di ultimazione, che si sono inevitabilmente via via dilatati, senza però che fosse possibile, da parte di Ares 118, averne reale e definitiva contezza.

L'Ares 118 ha, inoltre, ripercorso e documentato gli eventi che si sono susseguiti dopo l'aggiudicazione della gara, avvenuta il 12 dicembre 2022, come ampiamente riportati nella parte in fatto della presente delibera.

L'Ares ha chiarito, altresì, che le procedure negoziate si sono svolte senza la consultazione di altri operatori economici rispetto alla Elitaliana, in ragione della elevata complessità e specificità del servizio di elisoccorso e la complessità delle operazioni di "cambio appalto", tali per cui ogni ipotesi di coinvolgimento di altri operatori economici per brevi periodi di tempo, avviando consultazioni di mercato (con redazione di appositi capitolati e/o lettere di invito) non sarebbe stato in nessun modo rispondente alle concrete e realistiche esigenze dell'Azienda, ossia quelle di assicurare l'esecuzione del servizio per brevi lassi di tempo, nelle more della conclusione della gara *sub iudice*.

Della elevata complessità delle procedure di cambio appalto ne sarebbero testimonianza le disposizioni contrattuali che prevedono l'avvio del servizio entro 180 giorni dalla stipula, prorogabili di ulteriori 180 giorni a seguito di richiesta di proroga motivata.

L'Ares ha dichiarato che il reiterato ricorso alle procedure negoziate è stata una scelta necessitata, non illogica e non finalizzata a prorogare e/o rinnovare in via di fatto l'affidamento del servizio al RTI Elitaliana, e che dopo l'aggiudicazione, non vi erano valide alternative alla "proroga tecnica" del servizio in favore del precedente gestore Elitaliana fino all'effettivo subentro del nuovo gestore.

Valutazioni

Si prende atto che l'Ares 118 ha trasmesso la programmazione della gara alla Regione Lazio in tempi coerenti con la scadenza del contratto con la Elitaliana, e che una volta conferita la delega a quest'ultima per lo svolgimento della gara, per la prosecuzione del servizio abbia interpellato unicamente la Elitaliana, attesa la complessità tecnica delle procedure di cambio appalto.

Per quanto riguarda le proroghe disposte dopo l'aggiudicazione della gara a Elifriulia, si comprende che ad aggiudicazione già avvenuta, dovendo garantire il servizio di elisoccorso che, in quanto



essenziale, non può essere interrotto, per l'Ares non vi erano alternative se non proseguire con il precedente appaltatore.

Occorre tuttavia rilevare che il contratto di appalto oggetto di proroga è quello sottoscritto nel 2009, che prevedeva solo una proroga per sei mesi dopo la scadenza e solo per il tempo necessario all'aggiudicazione ed alla stipula del nuovo contratto (art.10 del contratto e art. 3 del capitolato).

Tale clausola, inserita peraltro in un contratto disciplinato dal d.lgs. 163/2006, è stata fatta "rivivere" dall'Ares 118 dopo 4 anni dalla scadenza del contratto stesso.

1.2. Controdeduzioni della Regione Lazio

Nelle controdeduzioni del 29 maggio 2024 la Regione Lazio ha illustrato le numerose iniziative giurisdizionali intraprese, principalmente da Elitaliana, che hanno avuto l'effetto di procrastinare la conclusione della gara indetta nel 2020, evidenziando che le operazioni di gara (fino all'aggiudicazione) hanno avuto una durata, al netto del periodo in cui la procedura è stata sospesa per effetto dei ricorsi pendenti, inferiore all'anno, e quindi un tempo oggettivamente congruo per l'espletamento di una gara d'appalto, oltretutto particolarmente articolata e complessa. Ha, inoltre, sottolineato come tutti i numerosi contenziosi proposti avverso gli atti della gara abbiano avuto esito positivo per la Regione, con conferma della legittimità sia degli atti di indizione della gara, sia del procedimento e degli atti adottati fino all'aggiudicazione.

Dunque, non si sarebbe verificato alcun immotivato protrarsi delle operazioni di gara e sia la richiesta di sostituzione degli elicotteri sia le modalità con le quali l'Ares 118 ha affidato *medio tempore* la gestione del servizio, sarebbero state, al più, in parte occasionate dal protrarsi dei tempi del procedimento di gara, ma non costituire la immediata e automatica conseguenza o l'effetto di una tale protrazione.

La Regione ha, inoltre, ribadito che la delega conferitale dall'Ares 118 atteneva esclusivamente all'espletamento delle operazioni di gara, non riferendosi in alcun modo alla gestione contrattuale del servizio sia nelle more dell'espletamento della gara, sia successivamente alla conclusione delle relative operazioni.

Per quanto riguarda la segnalazione all'Autorità dell'esclusione della Elitaliana, la Regione Lazio ha richiamato la nota del Direttore *pro tempore* della Centrale Acquisti del 22 dicembre 2023, con la quale era stato evidenziato all'Autorità che l'obbligo informativo sarebbe stato assolto solamente dopo la decisione del giudizio pendente dinanzi al Consiglio di Stato, sulla base della Giurisprudenza che lascerebbe trasparire la possibilità per l'amministrazione di procedere con la comunicazione all'Anac ai sensi dell'art. 80, comma 12, del d.lgs. 50/2016 una volta definito il giudizio di merito di impugnazione avverso l'esclusione (Cons. Stato, sentenza n. 10197 del 21 novembre 2022).

Nelle controdeduzioni del 29 maggio 2024 il RUP della Regione Lazio ha poi dichiarato che *«la questione risultava particolarmente delicata anche nel considerare i gravi effetti a carico dell'Operatore economico correlati alla segnalazione, e che quindi è a maggior tutela dell'operatore economico escluso, l'invio della segnalazione era stato posticipato alla sentenza definitiva del Consiglio di Stato»*.

Una volta definito il giudizio con la sentenza del Consiglio di Stato n. 4168 del 9 maggio 2024, che ha respinto il ricorso della Elitaliana, il RUP della Centrale Acquisti della Regione Lazio ha inviato



all'Autorità, in data 16 maggio 2024, il modulo per la segnalazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione rese nelle procedure di gara da Elitaliana S.r.l., ai sensi degli artt. 80 comma 12 e 213, comma 13 del d.lgs. 50/2016.

Valutazioni

Si prende atto delle controdeduzioni della Regione Lazio per quanto riguarda i ricorsi giurisdizionali che oggettivamente hanno procrastinato l'iter della gara indetta nel 2020, che si sono risolti favorevolmente per l'amministrazione regionale.

Tuttavia, non bisogna dimenticare che la gara del 2020 è stata preceduta da una prima gara indetta a giugno 2019, che è stata annullata dal Tar Lazio in quanto «*la lex specialis presenta molteplici profili di indeterminatezza e di manifesta irragionevolezza*» con particolare riferimento alle basi "HEMS" ossia l'area da cui gli elicotteri destinati al servizio di eliambulanza decollano, atterrano e vengono parcheggiati, che ad avviso del Tar non erano state individuate con certezza e chiarezza.

Per quanto riguarda la segnalazione all'Anac dell'esclusione della Elitaliana avvenuta solamente il 16 maggio 2024, le argomentazioni della Regione Lazio non risultano convincenti.

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. Memorie Elitaliana

Nelle memorie del 28 maggio 2024 Elitaliana ha dichiarato di aver sempre improntato il proprio comportamento al principio di buona fede e spirito di leale collaborazione con l'amministrazione, coerentemente con la natura essenziale delle prestazioni oggetto dell'affidamento, inerenti alla tutela della vita e della salute delle persone e rientranti nei livelli essenziali di assistenza. Infatti, l'attività di servizio medico di emergenza in elicottero deve essere assicurata senza soluzione di continuità sull'intero territorio regionale, al fine dell'assolvimento dei livelli essenziali di assistenza relativi al soccorso sanitario in area extraospedaliera e alle attività di trasporto connesse al trapianto di organi. Dunque, a fronte delle richieste di Ares 118 il Elitaliana non poteva rifiutarsi di proseguire il servizio senza soluzione di continuità.

Ha inoltre chiarito tutti gli affidamenti avvenuti dopo la scadenza del contratto del 23 luglio 2009 prevedono le stesse condizioni economiche originarie, salvo gli adeguamenti agli indici Istat e dunque, ad avviso di Elitaliana, non più remunerative a distanza di oltre un decennio. Inoltre, gli affidamenti di sei mesi in sei mesi avrebbe comportato, per Elitaliana, l'impossibilità di organizzare la propria attività imprenditoriale in ottica strutturale e di lungo periodo, né di partecipare a ulteriori gare sul territorio nazionale e/o europeo.

Valutazioni

In merito a quanto dichiarato dalla Elitaliana, dalla ricostruzione fattuale è evidente che la gara indetta dalla Regione Lazio ad ottobre 2020 è stata oggetto di reiterati ricorsi promossi dalla stessa Elitaliana, nel legittimo esercizio del diritto di tutelare il proprio interesse legittimo, riconosciuto a livello costituzionale dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.

Il contenzioso, che quantomeno fino alla sentenza del Consiglio di Stato del 9 maggio 2024 ha visto la Elitaliana sempre soccombente, ha oggettivamente prolungato il corso dell'azione amministrativa, comportando la conclusione della procedura di gara indetta dalla Regione Lazio nel 2020 ad oltre due anni dall'indizione, nonché la prosecuzione del servizio di elisoccorso da parte della stessa Elitaliana.

2. Valutazioni complessive

Alla luce dei riscontri complessivamente acquisiti, l'affidamento, da parte dell'Ares 118, del servizio di elisoccorso al RTI Elitaliana per altri sei anni dopo la scadenza del contratto, appare dovuto ad una molteplicità di fattori, che coinvolgono più soggetti.

Costituisce, comunque, una circostanza di fatto che l'Ares 118, dopo la scadenza, fissata al 30 giugno 2018, del contratto stipulato con il RTI Elitaliana nel 2009, abbia continuato ad affidare il servizio di elisoccorso allo stesso RTI fino al 30 settembre 2024 (oltre sei anni) attraverso sostanziali reiterati affidamenti diretti, per un importo complessivo di € 88.665.161,75.

Si ritiene, infatti, che i provvedimenti con i quali l'Ares 118 ha affidato il servizio al RTI Elitaliana dopo la scadenza del contratto debbano comunque essere valutati in modo complessivo, individuando gli effetti concretamente prodotti, in quanto in base al principio generale della prevalenza della sostanza



sulla forma degli atti giuridici la qualificazione dell'atto amministrativo deve essere operata sulla base del suo effettivo contenuto e degli effetti concretamente prodotti, e non anche del *nomen juris* assegnatogli dall'Autorità emanante (Consiglio di Stato, IV, 16 maggio 2023 n. 4749).

Dunque, in coerenza con tale criterio interpretativo, si ritiene che i provvedimenti adottati dall'Ares abbiano concretizzato di fatto una proroga dell'affidamento al RTI Elitaliana, in contrasto con il principio del divieto proroga dei contratti di appalto scaduti, sancito dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005 n. 62, che ha valenza generale e preclusiva sulle altre e contrarie disposizioni dell'ordinamento, essendo attuativo di un vincolo comunitario discendente dal Trattato CE, che opera per la generalità dei contratti pubblici (Tar Campania, Napoli, V, 2 aprile 2020, n. 1312).

L'Autorità e la giurisprudenza amministrativa hanno evidenziato come in materia di proroga dei contratti pubblici di appalto (come per il rinnovo) 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, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della 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 (Cfr. Delibere Anac nn. 576 e 591 del 28 luglio 2021; n. 292 del 12 giugno 2024; Cons. Stato, V, 12 settembre 2023 n. 8292; CGA Sicilia 28 agosto 2023 n. 549).

La proroga si traduce infatti in una fattispecie di affidamento diretto senza gara, che non trova fondamento nel quadro normativo e si pone in contrasto con i principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'art. 2 comma 1 del d.lgs. 163/2006 e riprodotti dall'art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016, che ha recepito le direttive comunitarie in materia.

Peraltro, come già evidenziato, il contratto stipulato tra l'Ares ed il RTI Elitaliana nel 2009 prevedeva una sola proroga di sei mesi.

Si deve quindi rilevare, sulla scorta delle considerazioni che precedono, che i reiterati affidamenti diretti in sostanziale proroga, effettuati dall'Ares 118, per sei anni dopo la scadenza del contratto, hanno sottratto al confronto competitivo appalti di servizi del valore di € 88.665.161,75, con violazione dei principi comunitari, in particolare della libera concorrenza, parità di trattamento e massima partecipazione.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 20 novembre 2024

DELIBERA

- dopo la scadenza, in data 30 giugno 2018, del contratto di appalto stipulato il 23 luglio 2009 con il RTI Elitaliana S.r.l., l'Azienda Regionale Emergenza Sanitaria – Ares 118 ha continuato ad affidare allo stesso RTI il servizio di soccorso sanitario di emergenza in elicottero tramite reiterati affidamenti diretti, fino al 30 settembre 2024, in contrasto con il principio del divieto proroga dei contratti di appalto scaduti;
- gli affidamenti diretti posti in essere dall'Ares 118 hanno sottratto al confronto competitivo appalti di servizi del valore di € 88.665.161,75, in violazione dei principi comunitari enunciati dall'art. 2 comma 1 del d.lgs. 163/2006 e riprodotti dall'art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016, in base ai quali



l'affidamento degli appalti di servizi deve svolgersi nel rispetto dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità;

- il Responsabile del procedimento della procedura di gara indetta dalla Direzione Centrale Acquisti della Regione Lazio con Determinazione n. G11525 del 6 ottobre 2020 ha tardivamente segnalato all'Autorità l'esclusione della Elitaliana S.r.l. per falsa dichiarazione ai sensi degli artt. 80 comma 12 e 213, comma 13 del d.lgs. 50/2016;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera all' Azienda Regionale Emergenza Sanitaria - Ares 118 ed alla Regione Lazio, Direzione Regionale Programmazione economica, Centrale Acquisti, Fondi Europei, PNRR;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera alla Elitaliana S.r.l. ed alla Elifriulia S.p.A., per opportuna informazione.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 28 novembre 2024

Il segretario: Valentina Angelucci

Firmato digitalmente