



Delibera n. 164

del 2 aprile 2025

Fascicolo 5183/2024

(da citare nel riscontro)

Oggetto

Servizio di fornitura di kit per la produzione di siero collirio per 36 mesi - CIG: 78263750F7 Importo a base di gara € 793.050,00 importo aggiudicazione € 465.900 e CIG A0278238AE - Importo a base di gara € 155.300 - C.C.: Azienda Regionale di Coordinamento per la Salute Friuli-Venezia Giulia

Riferimenti normativi

art. 106, comma 11, d.lgs. 50/2016;
art. 76, comma 2, lett. c), d.lgs. 36/2023;
art. 15, comma 4, d.lgs. 36/2023;
art. 3, d.lgs. n. 36/2023.

Parole chiave

Centrale di Committenza – Proroga tecnica – rinnovo contrattuale – affidamento ponte – procedura negoziata senza bando - Responsabile del Progetto (RUP) – Responsabile di Fase (RFA) – Accesso al mercato – principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità

Massime

Il rinnovo del contratto è consentito soltanto se disposto prima della scadenza del contratto originario. Pertanto, il rinnovo del contratto già scaduto è equiparato ad un illegittimo affidamento senza gara.

La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione e che l'utilizzo della proroga deve essere limitato al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure occorrenti per l'individuazione di un nuovo contraente.



La procedura negoziata senza bando costituisce una deroga alle regole dell'evidenza pubblica e può essere utilizzata soltanto nei casi tassativamente previsti dalla norma, quindi per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dalla stazione appaltante e non imputabili alla stazione appaltante. La scelta di tale modalità di affidamento, in quanto eccezionale e derogatoria rispetto all'obbligo delle amministrazioni di individuare il loro contraente attraverso il confronto concorrenziale, richiede un particolare rigore nell'individuazione dei presupposti giustificativi, da interpretarsi restrittivamente, ed è onere dell'amministrazione dimostrarne l'effettiva esistenza.

Il D.lgs. 36/2023 ha ridisegnato la figura del RUP, mantenendo la centralità del ruolo dello stesso nell'ambito dei contratti pubblici, ma ridefinendolo quale responsabile unico "di progetto" e non più di "procedimento", come nel previgente assetto recato dal d.lgs. 50/2016.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visto il D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36;

Visto il D.Lgs. 31 dicembre 2024, n 209;

Visto il "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia dei contratti pubblici", approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023;

Visti le segnalazioni pervenute e gli atti di gara relativi alle procedure in oggetto;

Vista la comunicazione di avvio del procedimento prot. U ANAC n. 150549 del 17.12.2024, nonché i riscontri forniti in data 15.01.2025, 24.01.2025, 05.02.2025 e 27.02.2025 da e in data 12.4.2024 dall'Azienda Regionale di Coordinamento per la Salute Friuli-Venezia Giulia (ARCS);

PREMESSA

Con nota prot. n.150549 del 17/12/2024 ANAC ha avviato un procedimento di vigilanza nei confronti dell'Azienda Regionale di Coordinamento per la Salute Friuli-Venezia Giulia (ARCS) in merito a contestate anomalie relativamente alle procedure di gara in oggetto, chiedendo delucidazioni riguardo alle criticità segnalate dall'operatore economico B.B.S. S.r.l., consistenti in presunte illegittime proroghe contrattuali e nuovo affidamento della fornitura sempre al medesimo operatore, in violazione del principio di accesso al mercato.

Il procedimento intendeva verificare anche la legittimità delle determine n. 482 dell'11 agosto 2023 e n. 58 del 7 febbraio 2024 adottate dalla ARCS, in relazione non solo alla fornitura in oggetto, ma **anche a numerose altre forniture di beni** per le quali l'Azienda ha adottato l'istituto della proroga tecnica e la procedura negoziata ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c) del d.lgs. 50/2016 (attuale art. 76, comma 2, lett. c), del d.lgs. 36/2023) senza aver precedentemente effettuato un'indagine di mercato, al fine di garantire la corretta applicazione della normativa in materia di contratti pubblici.



Con nota assunta al protocollo ANAC al n. 6429 del 15/01/2025 perveniva memoria di riscontro da ARCS.

Al fine di effettuare gli approfondimenti necessari per la verifica della corretta applicazione della normativa in tema di contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016 ed al d.lgs. 36/2023, con particolare riferimento alla legittimità delle determinate adottate dalla ARCS relativamente alla fornitura in oggetto, con nota prot. n. 11253 del 24/01/2025 l'Autorità ha inoltrato richiesta di integrazione documentale, ritenuta indispensabile per acquisire la documentazione di gara completa relativamente a tutte le procedure espletate dalla Centrale di committenza relativamente alle determinate n. 482/2023 e n. 58/2024 su richiamate.

Con note assunte ai prot. nn. 18366 e 18392 del 05/02/2025 perveniva il secondo riscontro da ARCS.

Nel seguito, si rappresenta una sintesi dei fatti come desunti dalla documentazione rinvenuta sul sito istituzionale di ARCS, dalle memorie trasmesse dall'Azienda Regionale e da tutti gli atti acquisiti formulando, poi, le contestazioni riguardo alle criticità rilevate.

CONSIDERATO IN FATTO

In data 18/03/2019, con determinazione n. 268, il Dirigente Responsabile della SC Gestione e Sviluppo Strategie Centralizzate di Gara di ARCS ha indetto la procedura negoziata per la stipula di una convenzione per l'affidamento, per un periodo di 36 mesi, della fornitura di kit per la produzione di siero collirio, ai sensi dell'art. 63, co. 2, lett. b), d.lgs. n. 50/2016¹. Ciò in quanto tale disposizione normativa prevedeva la facoltà per l'Amministrazione, una volta verificato che la fornitura in argomento potesse essere affidata unicamente ad un determinato operatore economico presente sul mercato (nel caso specifico la fornitura con le caratteristiche richieste dalle Aziende del Servizio Sanitario Regionale (SSR) friulane interessate poteva essere affidata solo alla BIO EXE S.r.l.), di procedere ad indire procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara.

Con determinazione dirigenziale n. 421 del 23/04/2019, la gara è stata aggiudicata all'unico partecipante allora presente sul mercato, operatore economico BIO EXE S.r.l., per

¹ Art. 63, comma 2, lett. b), d.lgs. 50/2016: *Nel caso di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, la procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata:*

a)

b) quando i lavori, le forniture o i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico



l'importo di € 465.900 (CIG 78263750F7) ed è stata stipulata la relativa convenzione, con scadenza 14/06/2022.

Successivamente alla scadenza del contratto, con determina dirigenziale n. 421 del 21/06/2022, ARCS ha rinnovato il contratto con la BIO EXE S.r.l. per altri 12 mesi, fino al 14/06/2023, per ulteriori euro 155.300, ai sensi dell'art. 4 della convenzione².

In data 11/08/2023, anche in questo caso soltanto dopo la scadenza del contratto (circa due mesi), ARCS, con determinazione dirigenziale n. 482, ha prorogato l'affidamento del servizio di fornitura fino al 14/12/2023, ricorrendo alla c.d. proroga tecnica prevista dall'art. 106, co. 11, d.lgs. n. 50/2016³, sull'asserito presupposto della necessità di garantire l'esecuzione delle forniture senza alcuna soluzione di continuità nelle more della predisposizione e svolgimento delle nuove procedure di gara, di cui affermava essere già in corso "i lavori prodromici".

Con nota del 28/09/2023, la società B.B.S. S.r.l. ha comunicato ad ARCS di avere immesso sul mercato un innovativo sistema per l'aliquotazione automatica di siero collirio denominato JETRAIL[®] e, in considerazione dell'approssimarsi della scadenza della proroga ed al contempo dell'apertura del mercato, chiedeva notizie in ordine alle tempistiche dell'indizione della nuova procedura di gara ai fini della relativa partecipazione.

Tuttavia, ARCS, con determina dirigenziale n. 58 del 7/02/2024 procedeva all'attivazione di una nuova gara, invocando l'art. 76, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 36/2023⁴ e presunti ritardi nella predisposizione degli atti della relativa gara, affidando nuovamente la fornitura in parola alla BIO EXE S.r.l. (CIG A0278238AE - euro 155.300), determinando così una vera e propria prosecuzione per un ulteriore anno (fino al 31/12/2024) del contratto già scaduto il precedente 15/12/2023.

²Art. 4 Convenzione: *Ai sensi dell'art. 35, comma 4, d.lgs. 50/2016, la Convenzione, alla scadenza, su richiesta dell'ARCS, potrà essere rinnovata per un ulteriore periodo di 12 mesi alle medesime condizioni economiche e contrattuali.*

³ Art. 106, comma 11, d.lgs. 50/2016: *La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante.*

⁴ Art. 76, comma 2, lett. c), d.lgs. 36/2023: *Le stazioni appaltanti possono ricorrere a una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando nei seguenti casi:*

- a)
- b)
- c) *nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dalla stazione appaltante, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati; le circostanze invocate per giustificare l'estrema urgenza non devono essere in alcun caso imputabili alle stazioni appaltanti.*



L'Autorità, pertanto, ha proceduto ad avviare il procedimento di vigilanza nei confronti di ARCS, chiedendo di trasmettere memorie e ulteriore documentazione.

La Centrale di Committenza nelle proprie memorie difensive ha preliminarmente rappresentato di essersi avvalsa dei rinnovi nei termini contrattuali per garantire l'esecuzione delle forniture in argomento senza soluzione di continuità, dichiarando a tal fine di aver ricevuto dalla BIO EXE S.r.l. l'accettazione della comunicazione del primo rinnovo nei termini contrattuali (effettuato ai sensi dell'art. 4 della Convenzione) e di aver comunicato all'affidatario di volersi avvalere della proroga tecnica (art. 106, comma 11, d.lgs. 50/2016) prima della data di scadenza del contratto.

ARCS ha poi comunicato, sempre nel riscontro del 15 gennaio, che era in fase di aggiudicazione una procedura negoziata alla quale aveva partecipato anche la società B.B.S. S.r.l., avviata ai sensi dell'art. 76, comma 2, lett. c), d.lgs. 36/2023, identificata tramite codice regionale **ID16REA013.2** di cui l'Anac non aveva alcuna notizia.

A supporto della asserita legittimità del proprio operato relativamente all'utilizzo dell'istituto della proroga e dell'affidamento-ponte, ARCS ha richiamato numerose pronunce giurisprudenziali secondo cui *"nelle more della conclusione di una procedura ad evidenza pubblica, per quanto sopra detto, sono infatti legittime sia la proroga tecnica, in presenza di eccezionali ragioni oggettive estranee all'Amministrazione, tali da generare l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente, sia la procedura c.d. "ponte", senza previa pubblicazione del bando di gara, esperita in via d'urgenza dalla stazione appaltante in ragione della necessità di reperire il materiale oggetto di affidamento per un fabbisogno strettamente necessario, al fine di garantire la continuità della fornitura"* (cfr.: T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento, 20 dicembre 2018 n.382; Cons. St., sez. V, 11 maggio 2009 n. 2882; Cons. St., sez. V, n. 2151 del 2011; id., sez. V, 11 maggio 2009 n. 2882; Cons. Stato, Sez. III, 05/06/2020, n. 3566, TAR Campania 04/04/2024 n.2200).

Relativamente alla sussistenza di *"eccezionali ragioni oggettive estranee all'Amministrazioni tali da"* aver comportato l'attivazione di procedure di urgenza, la Centrale di Committenza ha in primo luogo rappresentato che la "medicina di laboratorio" o "diagnostica", nel cui ambito rientrano le forniture oggetto di indagine, ha costituito uno dei molteplici settori di acquisizione centralizzata nei confronti dei quali si è aperto, a partire dall'autunno 2022, un esteso e serrato confronto tra ARCS e gli Enti del SSR.

Tale confronto ha, innanzitutto, riguardato l'opportunità o meno di una presa in carico "automatica" da parte di ARCS, a fronte del solo insorgere del relativo fabbisogno in capo all'Ente destinatario finale.



Sono state inoltre illustrate le molteplici criticità che hanno comportato sin dal 2022 un forte rallentamento delle attività di acquisto che ha interessato le procedure programmate per il periodo di riferimento, ripercuotendosi a cascata anche su quelle pianificate nelle annualità successive.

Tali criticità sono state ricondotte dalla Centrale di Committenza sia a fattori strutturali che ad eventi di natura contingente.

Tra i fattori strutturali, ARCS ha richiamato la tendenza ad accogliere nella pianificazione centralizzata un numero di procedure particolarmente elevato oltre ad alcuni *deficit* relazionali/organizzativi con i soggetti destinatari degli affidamenti, sfocianti nel frequente e ripetuto mancato rispetto da parte degli Enti del SSR dei tempi programmati da ARCS nelle varie fasi di svolgimento delle procedure d'acquisto centralizzato. Procedure che prevedono il coinvolgimento, per la loro realizzazione, di numerose professionalità amministrative, sanitarie e tecniche presenti nelle Aziende del SSR. In particolare, sembra che il personale degli Enti del SSR del Friuli Venezia-Giulia intervenga nella fase della programmazione delle procedure di gara, nella fase di stesura dei documenti tecnici e dei progetti di gara, nella fase di raccolta dei fabbisogni (tramite i Manager degli Acquisti onde assicurare l'individuazione delle effettive necessità sulla base dell'analisi della domanda interna), nella fase della valutazione tecnico-qualitativa delle offerte, con la partecipazione alle Commissioni giudicatrici di gara e nella fase esecutiva dei contratti.

Tuttavia, spesso gli Enti del SSR anche in considerazione della loro carenza di personale, pare abbiano preferito dedicare i dipendenti al mantenimento dei livelli quali-quantitativi storici di assistenza a favore dell'utenza, piuttosto che distrarli verso le attività di supporto alla Centrale di committenza.

Tra gli eventi di natura contingente che hanno avuto un notevole impatto sullo svolgimento delle attività d'acquisto, ARCS ha evidenziato quelli derivanti dalla necessità di fronteggiare l'emergenza pandemica che ha comportato l'indizione e la conclusione in termini di urgenza delle gare già programmate in base alla pianificazione centralizzata approvata, nonché l'attivazione delle procedure di acquisto di quei beni e servizi ritenuti indispensabili per garantire il contenimento e la gestione dell'emergenza sanitaria. In più, la Centrale di Committenza ha lamentato il rilevante *turn-over* del personale assegnato alla struttura che, nel corso degli anni 2021 e 2022, per mobilità, comando o collocamento in quiescenza, ha perso sedici unità di personale specializzato con rapporto a tempo indeterminato.

ARCS, dopo aver illustrato le numerose iniziative dalla stessa poste in essere al fine di pervenire a una ridefinizione della propria pianificazione centralizzata, in maniera da



renderla il più possibile sostenibile in relazione alle risorse assegnate alle competenti strutture e di poter razionalizzare ulteriormente i processi di acquisizione di beni e servizi a valenza regionale, ha riportato nella propria memoria lo stato aggiornato delle complessive 61 procedure di gara di cui alla determinazione n. 482/2023 (riguardante 11 affidamenti-ponte e 8 proroghe tecniche, individuati tramite codice ID della gara regionale) e alla determinazione n. 58/2024 (riguardante 42 affidamenti-ponte, sempre individuati tramite codice ID della gara regionale).

ANAC, dopo aver esaminato il riscontro pervenuto il 15 gennaio da ARCS, ha ritenuto necessario approfondire ulteriormente alcuni aspetti non ancora chiari e ha pertanto richiesto alla Centrale di Committenza, con nota n. 11253 del 24 gennaio 2025, di integrare la documentazione già inviata fornendo tutta la documentazione relativa alla procedura attivata ai sensi dell'art. 76, comma 2, lett. c) D.lgs. 36/2023 di cui alla determina ARCS n. 58 del 7.2.2024 (ID16REA013.1 – CIG A0278238AE) ed alla procedura attivata lo scorso 12 dicembre 2024 per estrema urgenza di cui ANAC non aveva notizia, sempre ai sensi dell'art. 76, comma 2, lettera c) del D.lgs. 36/2023 (ID16REA013.2 - CIG B4CA2BC5F0), comprensiva quest'ultima anche della determina a contrarre, non rinvenibile sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione Trasparente.

Inoltre, avendo riscontrato che le procedure di cui sono state fornite informazioni erano identificate da ARCS solo tramite codice ID gara regionale e che, per le stesse, si rendeva necessario verificarne la legittimità, è stato richiesto di trasmettere nuovamente l'elenco delle procedure attivate con determinazione dirigenziale n. 482/2023 (11 affidamenti-ponte + 8 proroghe) e con determinazione n. 58/2024 (42 affidamenti-ponte), riportando per ciascuna di esse anche i corrispondenti CIG.

Dal secondo riscontro pervenuto con nota acquisita al protocollo ANAC ai nn. 18366 e 18392 del 5 febbraio 2025, è emerso che in data 12 dicembre 2024, quindi pochi giorni prima di ricevere la comunicazione di avvio del procedimento inoltrata dall'Autorità con Pec del 17 dicembre 2024 e solo dopo aver ricevuto la segnalazione da parte della società B.B.S. S.r.l., ARCS ha indetto una nuova procedura negoziata, ancora una volta invocando l'art. 76, comma 2, lett. c), del d.lgs. 36/2023, invitando sia l'operatore economico uscente che l'operatore economico segnalante B.B.S. S.r.l.

Tale procedura, alla data del riscontro, risultava essere in fase di aggiudicazione alla società B.B.S. S.r.l. per avere quest'ultima presentato la migliore offerta. La Centrale di Committenza stava procedendo con l'acquisizione della certificazione antimafia nell'ambito delle attività di verifica dei requisiti in corso di svolgimento.



Con il medesimo riscontro è stato fornito anche l'elenco delle complessive 61 procedure di cui alle determine n. 482/2023 e n. 58/2024 con indicazione, per ciascuna, dello stato attuale.

Con nota acquisita al protocollo ANAC al n. 31036 del 27 febbraio 2025, ARCS ha trasmesso il provvedimento di aggiudicazione della procedura negoziata ex art. art. 76, comma 2, lettera c) del d. lgs. n.36/2023 per l'affidamento della fornitura di sistemi per l'aliquotazione di siero collirio per un periodo di 12 mesi, con decorrenza dalla data di adozione del provvedimento ai sensi dell'art. 17 co. 8 D. Lgs. n. 36/2023⁵.

Dal provvedimento di aggiudicazione è, inoltre, emerso che con Decreto Generale Regionale n. 48 del 19 gennaio 2024, a parziale modifica del DGR n. 599/2017, è stata definita la composizione e l'integrazione del mandato del Comitato Regionale per la Medicina di Laboratorio (CRML), il quale è stato incaricato, tra le altre attività, della nomina di un responsabile per ciascuna procedura di gara centralizzata pianificata da ARCS. Il CRML è stato nominato con decreto n. 40296/GRFVG del 26 agosto 2024 e si è ufficialmente insediato in data 11 settembre 2024, dando così avvio alle attività preliminari per l'individuazione delle iniziative da gestire in forma centralizzata e per la nomina dei referenti tecnici e responsabili incaricati di elaborare e sviluppare i capitolati di gara, con l'obiettivo di razionalizzare e ottimizzare i processi e la spesa relativi alla diagnostica di laboratorio, nonché di omogeneizzare i capitolati su scala regionale.

Con successivo Decreto del Direttore Generale ARCS n. 283 del 30/12/2024 è stata quindi approvata la pianificazione triennale 2024-2026 anche relativamente al settore della diagnostica di laboratorio, ad integrazione della pianificazione triennale ARCS già approvata con Decreto del Direttore Generale ARCS n. 239 del 31/10/2024.

Nell'ambito dello stesso provvedimento è emerso che, oltre al Responsabile Unico del progetto, Dott.ssa Elena Pitton, veniva individuato quale Responsabile unico del progetto per la fase di stipula e gestione del contratto il Dott. Marco Zanon, come disposto dal Decreto del D.G. ARCS n. 193 del 30/11/2021 e con la successiva conferma dell'incarico stabilita dal Decreto del D.G. ARCS n. 112 del 21/06/2022.

CONSIDERATO IN DIRITTO

In riferimento all'operato della SA, fermo restando che l'utilizzo distorto di istituti quali la proroga tecnica, il rinnovo contrattuale ovvero la procedura negoziata senza bando

⁵ *“per ragioni di opportunità e di efficacia amministrativa, in relazione della scadenza dell'attuale contratto per i beni in oggetto e della necessità di garantire nel contempo il tempestivo approvvigionamento dei suddetti prodotti alle migliori condizioni di mercato”.*



potrebbe configurare una violazione del divieto di artificioso frazionamento, si rileva quanto nel seguito riportato:

A) Il rinnovo di un contratto, per il significato stesso del termine "rinnovo" deve intervenire prima della scadenza contrattuale. Quindi, nonostante la Centrale di Committenza abbia asserito nelle proprie memorie difensive di essersi avvalsa dei rinnovi contrattuali nei termini per garantire l'esecuzione delle forniture in argomento senza soluzione di continuità, resta fermo che il rinnovo è stato ufficialmente disposto successivamente alla scadenza contrattuale ed è pertanto equiparato ad un illegittimo affidamento senza gara (Cons. St. 1626/2023; TAR Campania, Napoli n. 1312/2020; Parere Funz. Cons. Anac 47/2022).

Si evidenzia, inoltre, che non è ammessa la prosecuzione di fatto del rapporto con l'operatore economico, in assenza di un adeguato titolo negoziale.

B) Relativamente all'utilizzo della proroga tecnica previsto dall'art. 106, comma 11 del d.lgs. n. 50 del 2016 applicabile *ratione temporis* con cui la durata del contratto originario è stata protratta fino al 14 dicembre 2023, va precisato che quanto stabilito dalla norma secondo cui "*la proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente*" e la durata del contratto può essere modificata soltanto per i contratti in corso di esecuzione.

Dall'esame della documentazione fornita da ARCS si evince che le attività necessarie ad attivare l'opzione di proroga prevista nei documenti di gara sono state avviate con congruo anticipo rispetto alla scadenza del contratto, tenuto conto della nota prot. ARCS 13071 del 30.03.2023 con la quale è stato comunicato all'operatore Bio Exe Srl l'intenzione di avvalersi della facoltà prevista all'art.5 dello Schema di Convenzione, opzione di proroga, e che pertanto i contratti della convenzione si intendevano prorogati. Tuttavia, anche in questo caso, la proroga tecnica è stata ufficialmente disposta in data 11 agosto 2023, solo successivamente alla scadenza del contratto corrispondente al 14 giugno 2023, con la motivazione della necessità di garantire l'esecuzione delle forniture senza alcuna soluzione di continuità nelle more della predisposizione e svolgimento delle nuove procedure di gara, di cui affermava essere già in corso "i lavori prodromici".



Risulta, quindi, violata la richiamata disposizione normativa poiché la proroga, successiva di quasi 2 mesi alla scadenza del contratto, è di per sé illegittima in quanto non era e non è stata avviata alcuna procedura finalizzata all'individuazione di un nuovo contraente ma solo improbabili "lavori prodromici" ad oggi non conclusi.

La scelta effettuata da ARCS di procedere con la proroga per garantire il servizio in situazioni di urgenza deve essere valutata tenendo conto che il prolungamento temporale del contratto con lo stesso operatore economico risponde ad un'esigenza di semplificazione in coerenza con il principio di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa per far fronte ad una situazione di emergenza, ma dall'altra concretizza una deroga all'evidenza pubblica (cfr. Atto del Presidente ANAC del 28 novembre 2024).

- C) Con determina dirigenziale n. 58 del 7 febbraio 2024 ARCS ha affidato la fornitura di kit per la produzione di siero collirio alla BIO EXE S.r.l. invocando l'art. 76, comma 2, lettera c), del d. lgs. 36/2023 e motivando il tutto con ragioni dipendenti da urgenze imprevedibili e non attribuibili alla stazione appaltante, quali:
- la mancata definizione di un cronoprogramma tra gli Enti e ARCS per le attività amministrative necessarie;
 - le difficoltà accumulate durante la pandemia da COVID-19, che hanno rallentato le procedure d'appalto per favorire altre urgenze;
 - l'indispensabilità delle forniture per garantire il corretto svolgimento delle prestazioni sanitarie e l'erogazione dei LEA, a tutela della salute dei pazienti;
 - la mancanza di tempo per avviare procedure competitive complesse, che richiederebbero tempi e risorse non compatibili con le esigenze immediate.
- La necessità ravvisata dall'ARCS di procedere con un affidamento ponte/prosecuzione contrattuale a causa di precedenti rallentamenti dovuti alla pandemia da COVID 19 ed all'assenza, in concreto, dei tempi tecnici utili all'avvio ed all'espletamento di una procedura aperta o ristretta o competitiva con negoziazione, ovvero di consultazioni o indagini di mercato il cui svolgimento, data la complessità dell'oggetto contrattuale, avrebbe comportato un impegno temporale e organizzativo non praticabile in tempi adeguati e non proporzionato allo scopo di assicurare immediatamente e temporaneamente le forniture, ha determinato ancora un volta una deroga ai principi di concorrenza ed evidenza



pubblica per incapacità organizzativa della Stazione Appaltante. Di fatto, dal giugno 2022 ad oggi la fornitura in questione è stata affidata al medesimo operatore economico in difetto di alcuna previa procedura selettiva.

Se l'Azienda, infatti, avesse effettuato un'indagine di mercato preliminare, avrebbe potuto verificare la presenza di altri operatori economici sul mercato, circostanza, quest'ultima, che sarebbe dovuta peraltro essere già nota all'Amministrazione per aver ricevuto, sin dal settembre 2023, la comunicazione dell'immissione sul mercato di un innovativo sistema per l'aliquotazione automatica di siero collirio denominato JETRAIL da parte della società B.B.S. S.r.l. In merito al ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando, l'Autorità, in più occasioni, ha osservato che *«è legittimo a condizione che: a) l'urgenza derivi da eventi imprevedibili e in alcun caso imputabili all'amministrazione aggiudicatrice, che rendano impossibile il rispetto dei termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione; b) della relativa giustificazione sia dato conto con adeguata motivazione; c) l'affidamento sia disposto nella misura strettamente necessaria. L'Autorità, sulla scorta della Giurisprudenza, ha più volte rappresentato come la procedura negoziata senza bando costituisca una deroga alle regole dell'evidenza pubblica e possa essere utilizzata soltanto nei casi tassativamente previsti dalla norma, che non sono suscettibili d'interpretazione estensiva. La scelta di tale modalità di affidamento, in quanto eccezionale e derogatoria rispetto all'obbligo delle amministrazioni di individuare il loro contraente attraverso il confronto concorrenziale, richiede un particolare rigore nell'individuazione dei presupposti giustificativi, da interpretarsi restrittivamente, ed è onere dell'amministrazione dimostrarne l'effettiva esistenza»* (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, sez. III, 31.05.2024 n. 4875; Delibera Anac n. 328/2024, Parere funz. cons. n. 56/2024).

- D) Relativamente all'ultima determina adottata da ARCS (n. 113 del 19 febbraio 2025) si rappresentano le seguenti criticità:
- i) Per quanto riguarda la seconda procedura di affidamento-ponte, nella quale si fa nuovamente riferimento ad una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando, è necessario osservare che essa non rispetta quanto previsto dall'art. 76, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 36/2023, in quanto subordina l'utilizzo di tale procedura alla presenza di *"ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi*



imprevedibili dalla stazione appaltante” e “non imputabili alla stazione appaltante”. Sebbene il Comitato Regionale per la Medicina di Laboratorio (CRML), incaricato della redazione dei capitolati tecnici per le gare regionali, si sia insediato in data 11 settembre 2024, era sufficientemente evidente che non avrebbe avuto il tempo per espletare il proprio compito entro la data di scadenza del contratto di fornitura di kit per la produzione di siero collirio, corrispondente al 31 dicembre 2024. Conseguentemente ARCS, consapevole della scadenza dell'affidamento ponte concesso alla Bio Exe srl dopo due proroghe tecniche, non avrebbe dovuto invocare l'urgenza, bensì ricorrere piuttosto ad una qualsiasi procedura ordinaria, da espletarsi anche per un arco temporale limitato, prevista dall'art. 70 del Codice dei contratti poiché le cause riconducibili all'estrema urgenza, come già sottolineato, sono principalmente imputabili alla stessa stazione appaltante.

In relazione alla disposizione simile dell'art. 63, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 50/2016, la giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana, 13 febbraio 2023, n. 129) ha chiarito che, ai sensi di tale norma, la procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata solo quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice, non è possibile rispettare i termini per le procedure aperte, ristrette o competitive con negoziazione, a condizione che le circostanze che giustificano il ricorso a tale procedura non siano imputabili all'amministrazione aggiudicatrice. L'uso di tale opzione è eccezionale e richiede un rigoroso accertamento dei presupposti giustificativi, che vanno interpretati in modo restrittivo. Nel caso specifico, è necessario premettere che la necessità di un ulteriore affidamento-ponte della fornitura, in attesa della gara definitiva, è stata determinata principalmente dalla mancata organizzazione interna dell'Azienda Regionale per il Coordinamento della Salute (ARCS) e dalla dilatazione dei tempi necessari alla predisposizione dei capitolati tecnici per la centralizzazione delle gare per la medicina di Laboratorio

ii) Sembra utile richiamare, inoltre, l'avviso espresso dall'Autorità in relazione alle disposizioni dettate dal d.lgs. 36/2023 in materia di RUP (in particolare, parere Funz. Cons. 57/2024 e parere Funz. Cons. 33/2024), secondo il quale il nuovo Codice ha ridisegnato tale figura, mantenendo la centralità del ruolo del RUP nell'ambito dei contratti pubblici, ma ridefinendo lo stesso come



responsabile unico "di progetto" e non più di "procedimento", come nel previgente assetto recato dal d.lgs. 50/2016.

Nel caso in esame, sembra che ARCS abbia nominato due RUP (Responsabile Unico del progetto, Dott.ssa Elena Pitton, e Responsabile unico del progetto per la fase di stipula e gestione del contratto, Dott. Marco Zanon) derogando al principio di unicità del RUP.

Si rammenta che l'art. 15, comma 4, del Codice stabilisce che *"Ferma restando l'unicità del RUP, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono individuare modelli organizzativi che prevedano la nomina di un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione, e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento. Le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, restando comunque attribuite al RUP le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento"*.

Con estrema probabilità, ARCS sta pensando di mettere in atto il modello organizzativo dei "responsabili di fase", sempre più comune nelle stazioni appaltanti, soprattutto in quelle di maggiori dimensioni, e fondato sul principio di rafforzare il supporto al responsabile unico di progetto, come voluto dal nuovo Codice, per garantire una più efficace attuazione del principio del risultato.

Va osservato che, per introdurre il modello del "responsabile di fase", l'amministrazione deve inserire nel provvedimento oltre alla nomina del RUP anche la nomina del Responsabile di fase al quale saranno attribuiti i compiti e le responsabilità specifiche per le fasi di cui sono incaricati.

Si introduce, in tal modo, la figura del responsabile di una serie di fasi preordinate alla piena realizzazione di un intervento pubblico (in tal senso, Relazione Illustrativa del Codice). Quanto ai compiti del RUP, l'art. 6 dell'allegato I.2 del d.lgs. 36/2023 dispone che lo stesso *«anche avvalendosi dei responsabili di fase nominati ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del codice, coordina il processo realizzativo dell'intervento pubblico nel rispetto dei tempi, dei costi preventivati, della qualità richiesta, della manutenzione programmata. Per la fase dell'esecuzione vigila, in particolare, sul rispetto delle norme poste a presidio della sicurezza e della salute dei lavoratori»*. Dunque, il Responsabile unico di progetto è investito di una primaria funzione, ossia quella di assicurare



la piena realizzazione dell'intervento, dalla fase di programmazione alla completa esecuzione dello stesso.

E) In ultimo, trattandosi di determine che incidono su affidamenti multilotto, i rilievi su riportati potrebbero interessare anche le altre 60 procedure di gara di cui alla determinazione n. 482/2023 (riguardante 11 affidamenti-ponte e 8 proroghe tecniche, individuati tramite codice ID della gara regionale) e alla determinazione n. 58/2024 (riguardante 42 affidamenti-ponte, sempre individuati tramite codice ID della gara regionale – cfr. Allegato 1) con conseguente rilevante impatto su altri operatori economici.

Dall'analisi del quadro sintetico trasmesso relativamente allo stato attuale delle procedure di cui alle predette determine, è emerso che:

- 2 procedure su complessive 11 contenute nell'allegato 1 alla determinazione n. 482 del 11/08/2023 (Affidamenti-ponte) con scadenza 29/02/2024 sono tuttora in fase di indizione e, pertanto, ad oggi in assenza di regolare rapporto contrattuale (cfr. Tabella 1 – Allegato 1);
- 8 procedure su complessive 8 contenute nell'allegato 2 alla determinazione n. 482 del 11/08/2023 (Proroghe tecniche), inclusa la procedura per la fornitura di kit per produzione di siero collirio sopra analizzata, mostrano criticità in riferimento alla prosecuzione delle forniture precedentemente affidate senza soluzione di continuità o/e alla mancanza di regolare rapporto contrattuale (cfr. Tabella 2 – Allegato 1);
- 18 procedure su complessive 42 contenute nella determinazione dirigenziale n. 58 del 07/02/2024 (Affidamenti-ponte), mostrano criticità in riferimento alla mancanza di regolare rapporto contrattuale o/e alla prosecuzione delle forniture precedentemente affidate senza soluzione di continuità (cfr. Tabella 3 – Allegato 1).

TABELLA 1				
Procedure contenute nell'allegato 1 alla determinazione n. 482 del 11.08.2023 (Affidamenti-ponte)				
N.	ID Gara	Scadenza affidamento-ponte	Stato al 5.02.2025	Note ANAC
1	16PRE026	29.02.2024	In fase di indizione	Dal 29 febbraio 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale



2	16PRE026.3	29.02.2024	In fase di indizione	Dal 29 febbraio 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
---	------------	------------	----------------------	--

TABELLA 2				
Procedure contenute nell'allegato 2 alla determinazione n. 482 del 11.08.2023 (Proroghe tecniche)				
N.	ID Gara	Scadenza proroga	Stato al 5.02.2025	Note ANAC
1	16PRE024.5	31.10.2023	Procedura aggiudicata con determinazione n. 537 del 28/08/2024	Non si evince la data di sottoscrizione del nuovo contratto e, pertanto, dal 31 ottobre a tale data (non nota) appare non essere stato presente alcun rapporto negoziale.
2	18PRE016	31.10.2024	Procedura indetta con determinazione n. 527 del 23.08.2024; è terminata la valutazione tecnica; è in fase di aggiudicazione.	Dal 31 ottobre 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
3	17PRE011.1	9.12.2023	Procedura indetta con determinazione n. 527 del 23.08.2024; è in fase di valutazione tecnica	Dal 9.12.2023 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
4	16REA013.1	14.12.2023	trattasi della prima procedura del 2019 aggiudicata a BIO EXE e oggetto della segnalazione ad ANAC	
5	15REA012	21.12.2023	Nuova gara regionale di cui all'allegato B2 del Decreto Direttore Generale n. 62 del 25/03/2024; capitolato da definire a cura del Comitato Regionale per la Medicina di Laboratorio insediatosi l'11.09.2024	Dal 21 dicembre 2023 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
6	15REA015	13.12.2023	Nuova gara regionale di cui all'allegato B2 del Decreto Direttore Generale n. 62 del 25/03/2024; capitolato da definire a cura del Comitato Regionale per la medicina di	Dal 13 dicembre 2023 appare non essere presente alcun rapporto negoziale



			Laboratorio insediatosi l'11.09.2024	
7	16REA011	4.12.2023	Nuova gara regionale non compresa nella pianificazione di ARCS in quanto non sussistono i presupposti per la centralizzazione dell'espletamento dell'iter concorsuale	Dal 4 dicembre 2023 appare non essere presente alcun rapporto negoziale con la centrale di committenza
8	18PRO006	10.3.2024	Procedura indetta con determinazione n. 611 del 03.10.2024; è in fase iniziale la valutazione tecnica	Dal 10 marzo 2023 appare non essere presente alcun rapporto negoziale

TABELLA 3				
Procedure contenute nella determinazione n. 58 del 7.02.2024 (Affidamenti-ponte)				
N.	ID Gara	Scadenza affidamento-ponte	Stato al 5.02.2025	Note ANAC
1	11PRE019	31.10.2024	Procedura indetta con determinazione n. 342 del 03.06.2024; è in fase di valutazione tecnica	Dal 31 ottobre 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
2	08B305.2	31.03.2024	Contenzioso risolto a favore dell'amministrazione aggiudicatrice come da sentenza Consiglio di Stato n. 10301/2022 del 23.11.2022	Non appare chiaro se in seguito alla pubblicazione della sentenza del giudizio di ottemperanza n. 1286/2024 del ricorso 9360-2023 sia stato siglato il contratto con la Biomerieux
3	09BS215	31.03.2024		
4	13REA004	30.09.2024	Procedura indetta con determinazione n. 565 del 12.09.2024; è in fase di verifica della documentazione amministrativa	Dal 30 settembre 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale



5	16PRE012	30.06.2024	Procedura indetta con determinazione n. 646 del 24.10.24; è in fase iniziale di valutazione tecnica	Dal 30 giugno 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
6	15PRE001.4	30.06.2024		NON SONO STATE INSERITE NOTIZIE
7	18PRE028	30.06.2024	È stata pubblicata la consultazione preliminare di mercato: "Nuova gara regionale 21PRE 021"	Dal 30 giugno 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
8	18PRO001	31.12.2024	Gara regionale attualmente in studio di fattibilità	Dal 31 dicembre 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale; nella delibera 58 del febbraio 2024 era riportata la dicitura "nuova gara regionale in fase di esecuzione"
9	18PRE016	31.10.2024	Gara regionale attualmente in studio di fattibilità	Dal 31 ottobre 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale; nella delibera 58 del febbraio 2024 era riportata la dicitura "nuova gara regionale in fase di predisposizione"
10	17PRE011.1	31.07.2024	Gara regionale attualmente in studio di fattibilità	Dal 31 luglio 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale; nella delibera 58 del febbraio 2024 era riportata la dicitura "nuova gara regionale in



				fase di esecuzione"
11	17PRE011	31.07.2024	Procedura indetta con determinazione n. 527 del 23.08.2024; è in fase di verifica della documentazione amministrativa	Dal 31 luglio 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
12	10PRE007 (lotto 30)	30.09.2024	Procedura in fase di indizione	Dal 30 settembre 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
13	13PRE021 (lotto 111)	30.09.2024	Procedura in fase di indizione	Dal 30 settembre 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
14	16REA013.1	31.12.2024	trattasi dell'affidamento-ponte della procedura del 2019 aggiudicata a BIO EXE e oggetto della segnalazione ad ANAC	
15	14ECO017	31.10.2024	Gara bandita con determinazione dirigenziale n. 390 del 23/06/2023 per conto della Centrale Unica di Committenza; è in fase di valutazione tecnica	Dal 31 ottobre 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
16	11ECO001.1	31.03.2024	Contratto attivo dal 01/01/2025	Dal 31 marzo 2024 al 1° gennaio 2025 appare non essere stato presente alcun rapporto negoziale
17	18DIA001 e 18DIA001.1	30.04.2024	Procedura aggiudicata con Determinazione n. 536 del 28/08/24	Non si evince la data di sottoscrizione del nuovo contratto e, pertanto, dal 30 aprile a tale data (non nota) appare non essere stato presente alcun rapporto negoziale.



18	19FAR002 e 19FAR002.2	30.06.2024	Nuova gara in fase di aggiudicazione; sono in corso le verifiche pre-aggiudicazione	Dal 30 giugno 2024 appare non essere presente alcun rapporto negoziale
----	--------------------------	------------	---	--

In sintesi, si rileva che quasi la metà delle procedure (28 su 61) condotte dall'Azienda Regionale di Coordinamento per la Salute Friuli-Venezia Giulia presenta criticità che potrebbero non favorire *"l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità"* con conseguente violazione dell'art. 3, d.lgs. n. 36/2023.

Per tutto quanto esposto, il Consiglio dell'Autorità, ai sensi dell'art. 18 del *"Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia dei contratti pubblici"*, approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023

DELIBERA

che l'affidamento in oggetto è caratterizzato dalle criticità esposte ai paragrafi A), B), C), D) ed E), invitando l'Amministrazione ad intraprendere le più opportune misure correttive.

Per quanto riguarda le procedure afferenti alle determine n. 482/2023 e n. 58/2024 caratterizzate da proroghe tecniche e c.d. affidamenti-ponte attivati tramite procedure negoziate in violazione della disciplina di settore, si invita ARCS a comunicare all'Autorità le eventuali determinazioni che intende assumere al riguardo, **entro il termine di 30 giorni** dalla comunicazione della presente delibera.

Si invita altresì a voler fornire la pianificazione delle nuove procedure di cui alle determine esaminate.

Si raccomanda, inoltre, alla Centrale di Committenza di rispettare a pieno le disposizioni normative contenute nell'art. 15, comma 4, del D.lgs. 36/2023 relativamente alle funzioni della figura del RUP.

Ai sensi dell'art. 22, co. 1, del predetto Regolamento, la presente delibera sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità e se ne dispone la pubblicazione anche sul sito istituzionale dell'Azienda Regionale per il Coordinamento della Salute del Friuli Venezia-Giulia.



Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 maggio 2025

Il Segretario Verbalizzante Laura Mascali

Firmato digitalmente