

Delibera n. 444 del 11 novembre 2025

Fascicolo 1689/2025

(da citare nel riscontro)

Oggetto

Contratto per il servizio di elisoccorso di emergenza SUES 118 con eliambulanze della Regione Siciliana isole comprese e successive proroghe - CIG 4877369439.

Riferimenti normativi

art. 23 della Legge n. 62/2005 e art. 106, comma 11, d.lgs. 50/2016;
art. 3, comma 1, lett. m), D.Lgs. 50/2016 e art. 3, comma 1, lett. z) Allegato I.01 al D.Lgs. 36/2023;
art. 30 del D.Lgs. 50/2016 e Libro I, Parti I e II del D.Lgs. 36/2023;
artt. 81 e 77 del D.Lgs. 36/202;
art. 76, comma 2, lett. c), d.lgs. 36/2023.

Parole chiave

Centrale di Committenza – Proroga tecnica – rinnovo contrattuale – consultazione preliminare di mercato – indagine di mercato – procedura negoziata senza bando – principi di efficacia e tempestività.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Vista la Legge 18 aprile 2005, n. 62;

Visto il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50;

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. 803 del 4 luglio 2018, integrato con le modifiche introdotte con la Delibera n. 654 del 22 settembre 2021;

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. 105316 del 21.07.2025, nonché i riscontri forniti dalla Centrale Unica di Committenza in data 14 agosto 2025 e dalla Stazione appaltante in data 21 agosto 2025 e 2 ottobre 2025;

1) Fase pre-istruttoria - Richiesta informazioni

Con nota acquisita al protocollo in data 16 dicembre 2024 (prot. n. 150264/2024), il signor Alessandro Ferrari, qualificatosi come operatore economico, segnalava alla Centrale di Committenza per la Regione Sicilia e per conoscenza ad ANAC presunte criticità relativamente alla procedura aperta per "Affidamento per trenta mesi, nell'ambito del Servizio Urgenza-Emergenza Sanitaria 118, dei servizi aeronautici di elisoccorso, dei servizi accessori e, limitatamente a quattro basi operative HEMS, del servizio di vigilanza antincendio, da svolgere nel territorio della regione siciliana con il supporto delle sei basi operative regionali HEMS" CIG B4698C4FD7 bandita dalla Regione Siciliana - Assessorato della Salute del Dipartimento per la Pianificazione strategica, con particolare riferimento ai requisiti minimi previsti dal bando di gara per gli aeromobili con cui effettuare il servizio richiesto, ritenuti tali da limitare la partecipazione alla gara e creare, pertanto, un ingiustificato sbarramento anticoncorrenziale.

L'Ufficio, avendo accertato che la Regione Sicilia, con Determina del Direttore Generale n. 148/S6/2025 del 7 febbraio 2025, aveva provveduto a revocare in autotutela la procedura di gara aperta oggetto di segnalazione, ha disposto l'archiviazione dell'esposto ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. f) del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici applicabile al caso concreto, in quanto ha ritenuto non più attuale l'intervento dell'Autorità.

Tuttavia, da un approfondimento istruttorio riferito al contratto in corso di esecuzione per il medesimo servizio, l'ufficio ha ritenuto di inviare alla Regione Sicilia una richiesta di informazioni preliminare in merito allo stato del contratto in oggetto.

In riscontro a tale richiesta, il Dipartimento di pianificazione strategica della Regione Siciliana, con nota acquisita al Protocollo Anac n. 73744 del 16 maggio 2025, ha fornito la documentazione sulle modalità di affidamento del servizio di Elisoccorso dalla data di scadenza del contratto (30 giugno 2021) a tutt'oggi.

2) Fase istruttoria – Avvio del procedimento

Dall'analisi della documentazione fornita e dai relativi approfondimenti, l'Ufficio ha ritenuto di avviare un procedimento di vigilanza (nota prot. 105316 del 21.07.2025) relativamente al contratto attualmente in corso di esecuzione per il servizio specificato in oggetto e corrispondente al CIG 4877369439 - assoggettato a numerose proroghe dal 2021 al 2025 - ai fini della verifica

della corretta applicazione della normativa in tema di contratti pubblici di cui al D.Lgs. 163/2006, al D.Lgs. 50/2016 ed al D.Lgs. 36/2023, in riferimento alla legittimità delle determinazioni al riguardo assunte dalla Regione Sicilia.

Nella comunicazione di avvio del procedimento, notificata sia alla Stazione appaltante "Regione siciliana – Assessorato alla Salute – Dipartimento Pianificazione Strategica" (da questo momento in poi denominata Stazione appaltante o DPS) che alla "Regione siciliana - Assessorato all'Economia - Ufficio speciale Centrale Unica di Committenza per l'acquisizione di beni e servizi" (da questo momento in poi denominata CUC), è stato richiesto di relazionare sui seguenti rilievi:

- a) Il rinnovo di un contratto, per il significato stesso del termine "rinnovo", deve intervenire prima della scadenza contrattuale.
- b) La norma invocata dall'Amministrazione per l'utilizzo della proroga tecnica prevede che la durata del contratto possa essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione e che l'utilizzo della proroga debba essere limitato al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente.

Dall'esame della documentazione predisposta e trasmessa, si evince che diverse proroghe sono intervenute successivamente alla scadenza del contratto, con la motivazione della necessità di garantire l'esecuzione del servizio senza alcuna soluzione di continuità nelle more della predisposizione e svolgimento della nuova procedura di gara.

- c) Secondo l'art. 3, comma 1, lett. m), del D.Lgs. 50/2016 applicabile al caso in questione, tra le attività di committenza ausiliarie rientrano anche le attività di consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto, nonché la preparazione e la gestione delle procedure in nome e per conto della stazione appaltante. Invece, le attività amministrative connesse alla procedura di gara sono state svolte dalla Stazione appaltante (Regione siciliana – Dipartimento Pianificazione Strategica – Assessorato alla Salute) nonostante già dal 20 ottobre 2022 fosse stata delegata allo svolgimento della gara la Centrale Unica di Committenza regionale.
- d) La pubblicazione dell'"Avviso di Consultazione preliminare di Mercato propedeutica all'indizione di una nuova gara finalizzata al servizio di elisoccorso nella Regione Sicilia" non sarebbe potuta essere effettuata dalla Regione Sicilia – Dipartimento Pianificazione Strategica – Assessorato alla Salute, sia in virtù dell'avvenuta delega della gara alla CUC, sia per le previsioni normative introdotte dal D.Lgs. 36/2023, applicabile *ratione temporis*, in materia di qualificazione. In particolare, l'art. 63, comma 2, sancisce che per la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione delle gare di servizi senza limiti di importo (e in questo caso

l'importo è di diverse decine di milioni di euro) è richiesta obbligatoriamente la qualificazione dell'ente che, nel caso di specie, sarebbe dovuta essere posseduta nel più alto livello di qualificazione (SF1) in considerazione dell'elevato importo della procedura.

- e) La Stazione appaltante (Dipartimento Pianificazione Strategica - Assessorato alla Salute) ha attivato la procedura negoziata senza pubblicazione di bando per oltre 17 milioni di euro, per servizi di elisoccorso da prestarsi fino al 31 dicembre 2025, alla quale ha partecipato, peraltro, solo l'operatore economico AVINCIS Aviation Italia S.p.A. (esecutore del contratto sin dal 2013), senza tenere minimamente in considerazione il dettato normativo contenuto nell'art. 76, comma 2, lett. a) e c), del D.Lgs. 36/2023, secondo il quale tale tipologia di procedura può essere utilizzata quando a) non sia stata presentata alcuna offerta in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, b) i servizi possono essere forniti unicamente da un determinato operatore economico, c) nella misura strettamente necessaria se, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dalla stazione appaltante, i termini per le procedure competitive non possono essere rispettati.
- f) Dall'analisi dei dati in possesso dell'Autorità è stato rilevato un disallineamento tra la documentazione amministrativa trasmessa dalla S.A. e i dati delle gare compilati sulle PAD.

La CUC ha riscontrato la comunicazione di avvio del procedimento con nota prot. ingresso ANAC n. 114521 del 14 agosto 2025 nella quale ha fornito chiarimenti in merito ai punti sub c), d), e), f).

In merito al rilievo formulato sub punto c) ha precisato, relativamente alle attività di committenza ausiliarie, che: "*le stesse, almeno a far data dall'01/04/2024, sono state effettivamente poste in essere dalla Centrale Unica di Committenza regionale (CUC), in forza di specifica delega del DPS'*" e che "*per le procedure di gara evidenziate a pagina 5 della nota in oggetto, l'Ufficio scrivente, in conformità a quanto previsto dall'art. 62, comma 4, del D.Lgs. 36/2023, ha prestato un impegno effettivo nella predisposizione degli atti di gara, con particolare riferimento agli aspetti di ordine amministrativo-giuridico*".

La CUC ha comunicato di aver "*individuato, fra i dipendenti incardinati in detto ufficio, il personale incaricato della stesura e della verifica della documentazione di gara soprattutto dal punto di vista giuridico e dei successivi controlli su FVOE 2.0 e su BDNA. Detto personale ha fornito concreta attività di supporto al RUP – funzionario regionale all'uopo individuato, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 15 del D.Lgs. 36/2023 e dalle Linee Guida Anac, in possesso dei requisiti adeguati sia in termini di professionalità che di esperienza, la cui nomina è stata formalizzata e fatta propria dalla CUC giusto D.D. n. 226 del 22/11/2024. Quanto alle attività di committenza ausiliaria, fra le quali vengono citate le consulenze affidate dal DPS, sulle quali avrà modo di riferire nello specifico detto Dipartimento, le stesse risultano conferite quali attività di supporto al RUP ex art. 15, comma*

6 del D.Lgs. 36/2023, in assenza di personale incardinato all'interno della Regione in grado di dare supporto tecnicamente ed altamente specialistico, quale quello necessario alla redazione di capitolati tecnici delle procedure di gara di interesse (elisoccorso), né, tantomeno, detto personale è rinvenibile all'interno della CUC, ove in atto risultano incardinati, oltre alla responsabile dell'Ufficio, solo 6 funzionari amministrativi cat. D, un istruttore amministrativo cat. C e due operatori cat. B, nessuno dei quali in possesso della qualifica di ingegnere aeronautico o altra professionalità assimilabile in grado di redigere i capitolati tecnici da porre a base delle procedure di interesse. Appare, quindi, che gli incarichi di consulenza conferiti autonomamente dal DPS per attività di supporto specialistico al RUP e, peraltro, rientranti anche quanto ad importo nella fattispecie dell'affidamento diretto, siano stati conferiti nel rispetto della normativa vigente".

In merito al rilievo formulato sub punto d), la CUC ha rappresentato che *"l'avviso di consultazione preliminare di mercato costituisce un atto meramente esplorativo e non vincolante, finalizzato a rilevare l'assetto concorrenziale e tecnico del mercato in vista di una futura definizione della strategia di gara anche allo scopo di testare il mercato dal punto di vista della sostenibilità economica degli appalti da affidare rispetto ai bilanci degli Enti. Tale strumento non assume valenza dispositiva, né produce effetti sull'affidamento, rientrando nell'ambito dell'attività preparatoria e istruttoria dell'Amministrazione. Non si tratta dunque di una "procedura di affidamento" ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. 36/2023, bensì di un atto preliminare e ricognitivo, il cui esercizio non è subordinato al possesso di alcun livello di qualificazione. [...] E, quindi, la pubblicazione dell'indagine di mercato da parte del DPS è da intendersi come strumento propedeutico all'eventuale successivo affidamento tramite centrale di committenza qualificata in possesso dei requisiti di cui all'art. 63 del D.Lgs. 36/2023, come, infatti, è avvenuto".*

In merito al rilievo formulato sub punto e), la CUC ha precisato quanto segue:

"- il DPS ha pubblicato, per il tramite della Centrale di Committenza, un avviso pubblico di consultazione di mercato volto a verificare la presenza sul mercato di OO.EE. specializzati nel settore in grado di garantire l'immediata disponibilità di n. 6 elicotteri e del relativo necessario personale di condotta e tecnico per l'attivazione tempestiva e senza soluzione di continuità dei servizi essenziali da svolgere in favore della Regione Siciliana;

- la manifestazione di interesse è stata pubblicata, in costanza della procedura aperta indetta con D.D. della CUC avente n. 19 del 17/02/2025, in quanto il DPS, nell'eventualità che nessun O.E. presentasse offerta, come in effetti poi verificatosi per i lotti nn.: 1 (CIG B5A266CC30) e 2 (CIG B5A266DD03) andati deserti, doveva assicurare l'immediata attivazione delle procedure volte a dare continuità ad un servizio essenziale quale quello dell'elisoccorso ed antincendio;

- la CUC, solo dopo aver constatato, alla data di scadenza per la presentazione delle offerte (ore 12.00 del 17/04/2025) la diserzione dei citati lotti, ha autorizzato l'indizione, giusto D.D. n. 115 del 15/05/2025, di una procedura negoziata ai sensi del predetto art. 76, comma 2, lett. a) e lett.

c), cui è stato invitato l'O.E. in grado di offrire nell'immediatezza i velivoli ed il personale necessari all'espletamento dei servizi di soccorso di emergenza con eliambulanza da svolgersi nel territorio della Regione Siciliana e, dunque, nel rispetto dei presupposti previsti dal citato art. 76 lett. a) procedura deserta e lett. c) unico operatore in grado di fornire i velivoli ed il personale necessario in pronta consegna".

Infine, quanto al rilievo sub punto f), la CUC ha specificato che "il RUP ha provveduto alla compilazione ed all'invio delle relative schede anche con il supporto di questa CUC allineandole allo stato attuale delle procedure" e che "quanto alla procedura aperta indetta giusto D.D. 19/2025 della CUC, nell'ambito della quale, come detto, è stata presentata offerta solo per il Lotto 3 (CIG. B5A266EDD6), l'Ufficio scrivente sta effettuando i dovuti controlli per la verifica del possesso dei requisiti di legge".

La Stazione appaltante ha riscontrato la comunicazione di avvio del procedimento con nota prot. ingresso ANAC n. 115494 del 21 agosto 2025 nella quale, prima di fornire chiarimenti in relazione ai singoli rilievi di cui ai sub punti a), b), c), d), e), f), ha premesso che il mercato di riferimento è costituito da un numero molto limitato di operatori economici specializzati nel settore, che il servizio oggetto del procedimento "si configura come servizio di pubblica utilità in quanto finalizzato a garantire l'incolumità pubblica e svolto in favore della collettività per prevenire o fronteggiare situazioni di pericolo per la vita, l'integrità fisica o la salute di un numero indeterminato di persone" e pertanto "per definizione, deve essere garantito senza soluzione di continuità al fine di scongiurare un grave danno all'interesse pubblico, in linea con le scelte operate dall'Amministrazione per assicurare una ordinata gestione contrattuale".

Relativamente ai rilievi di cui ai punti sub a) e b) formulati nella comunicazione di avvio del procedimento, la Stazione appaltante ha rappresentato che "ha tempestivamente avviato, comunicato e disposto, prima della naturale scadenza del contratto originario e della scadenza delle successive proroghe, le procedure finalizzate a garantire la continuità del servizio, manifestando espressamente e prima delle scadenze, la volontà di proseguire i rapporti in essere, sebbene il procedimento si sia potuto perfezionare solo una volta intervenuta l'accettazione da parte dell'operatore. Ed infatti, la durata del contratto per il servizio [...] è stata regolata in forza dei provvedimenti che nel tempo si sono resi necessari al fine di garantire senza soluzione di continuità l'erogazione di un servizio pubblico essenziale".

Per quanto riguarda il rilievo del punto sub c), la Stazione appaltante ha precisato che "nonostante la predisposizione della "Progettazione in un unico livello" da parte di questa Stazione appaltante beneficiaria, la procedura è stata effettivamente gestita dalla CUC, in forza di specifica delega conferita ai sensi dell'allora vigente art. 37, D.Lgs. 50/2016. [...] Tale delega, intervenuta con nota

del 20 ottobre 2022, ha attribuito alla CUC la titolarità funzionale della procedura, con compiti non meramente strumentali, ma estesi alla piena gestione, predisposizione, rettifica e pubblicazione degli atti di gara (non limitati all'asserita unica pubblicazione del bando di gara), con conseguente esercizio effettivo delle prerogative proprie della Stazione appaltante".

In merito al rilievo riportato al punto sub d), la Stazione appaltante ha riferito che "l'avviso di consultazione preliminare di mercato costituisce un atto meramente esplorativo e non vincolante, finalizzato a rilevare l'assetto concorrenziale e tecnico del mercato in vista di una futura definizione della strategia di gara anche allo scopo di testare il mercato dal punto di vista della sostenibilità economica degli appalti da affidare rispetto ai bilanci degli Enti. Tale strumento non assume, quindi, una valenza dispositiva né produce effetti sull'affidamento, rientrando nell'ambito dell'attività preparatoria e istruttoria dell'Amministrazione. Non si tratta, dunque, di una "procedura di affidamento" ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. 36/2023 e s.m.i., bensì di un atto preliminare e ricognitivo, il cui esercizio si ritiene non sia subordinato al possesso di alcun livello di qualificazione, in quanto solamente la "fase di affidamento ed esecuzione di appalti" deve essere svolta da stazioni appaltanti qualificate."

La Stazione appaltante ha espresso analoghe considerazioni in merito alla "manifestazione di interesse" espletata nel febbraio 2025 affermando che "tale iniziativa, ritenuta nella legittima competenza della Stazione appaltante beneficiaria, è stata intrapresa al fine di favorire la massima concorrenza e per non comportare una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza ed è stata operata, ai sensi dell'art. 77 del Codice, attraverso l'adeguata dovuta pubblicità sul mercato."

La stazione appaltante, rispetto al rilievo di cui al punto sub e) ha rappresentato che "il 17 aprile 2025 è scaduto il termine per la presentazione delle offerte alla predetta procedura aperta pubblicata sulla G.U.U.E. S32/2025, dal cui esito l'Area 2 della Stazione appaltante beneficiaria ha preso atto che: il lotto 1 (Basi operative di Lampedusa e Palermo) e il Lotto 2 (basi operative di Messina e Pantelleria) sono andati deserti per assenza di offerte; mentre per il Lotto 3 (Basi operative Caltanissetta e Catania) è stata presentata almeno un'offerta. In considerazione di ciò, si sono appalesate le condizioni disposte dall'art. 76, comma 2, del Codice e, in particolare, le previsioni della lettera a) – in quanto per 2 lotti della procedura aperta non sono state presentate offerte – e della lettera c) – in quanto, nella misura strettamente necessaria, per ragioni di estrema urgenza, il Servizio essenziale di elisoccorso non può essere interrotto. Peraltro, si ritiene che possano essere ravvisate anche le ipotesi di cui alla lettera b), punto 2 (la concorrenza è assente per motivi tecnici), in quanto sul mercato non è stata rinvenuta la disponibilità numerica di adeguati elicotteri usati idonei per svolgere il Servizio nella Regione siciliana."

Con riferimento al rilievo del punto sub f), la Stazione appaltante ha specificato che "*i RUP, in cooperazione con la CUC, hanno provveduto alla compilazione ed all'invio delle relative schede, allineandole allo stato attuale dei processi.*"

La Stazione appaltante successivamente, con nota prot. ingresso ANAC n. 128673 del 2 ottobre 2025, **ha trasmesso**:

- il provvedimento con cui la CUC ha approvato gli atti di gara della procedura aperta con relativa aggiudicazione del solo Lotto 3 all'operatore economico ALIDAUNIA S.r.l. (DD n. 189 del 9 settembre 2025);
- il verbale di gara n. 2 della procedura negoziata in cui il seggio di gara ha rilevato che l'offerta presentata dalla società AVINCIS AVIATION ITALIA S.p.A., unico operatore economico ad aver manifestato interesse a fornire il servizio di elisoccorso e pertanto unico operatore invitato alla procedura negoziata, risulta essere condizionata a diverse specifiche modalità di espletamento del servizio, subordinando così l'impegno contrattuale di AVINCIS "*ad uno schema differente rispetto a quello proposto e cristallizzato dall'amministrazione negli atti di gara*".

Il seggio di gara ha inoltre rilevato che "*gli ultimi due punti della dichiarazione integrativa presentata dalla società AVINCIS assumono una qualificazione meramente amministrativo-contrattuale in quanto imporrebbero condizioni di esecuzione del servizio legate al contratto di affidamento per il servizio di elisoccorso stipulato in data 29/08/2013 [...] ovvero del contratto scaduto ed in proroga che il Dipartimento di Pianificazione Strategica dell'Assessorato della Salute della Regione siciliana sta tentando di superare con ogni strumento normativamente a disposizione*".

Il seggio di gara, pertanto, non ha proceduto alla disamina della documentazione inerente all'offerta economica, ritenendo inammissibile l'offerta medesima.

- il provvedimento con cui la CUC ha escluso dalla procedura l'offerente AVINCIS AVIATION ITALIA S.p.A. per aver presentato un'offerta condizionata.

3) Ricostruzione del fatto

La Regione Sicilia con numerosi provvedimenti dirigenziali ha più volte prorogato - con 5 proroghe oltre all'opzione di proroga prevista nella documentazione di gara - il "Contratto per il servizio di elisoccorso di emergenza SUES 118 con eliambulanze della Regione Siciliana isole comprese" della durata di 8 anni - precisamente dal 2013 al 2021 - dalla data di scadenza iniziale fissata al 30 giugno 2021 fino, attualmente, al 31 dicembre 2025 e fino ad avvenuto espletamento di nuova procedura aperta per l'affidamento dei servizi aeronautici di elisoccorso, dei servizi accessori e del servizio di vigilanza antincendio, da svolgersi nel territorio della Regione siciliana con il supporto delle sei basi operative regionali HEMS.

Infatti, dopo la scadenza, intervenuta il 30 giugno 2021, del contratto stipulato nel 2013 con la società INAER Aviation Italia S.p.A. (successivamente denominata Babcock MCS Italia S.p.A. ed ora denominata AVINCIS Aviation Italia S.p.A.), la Regione con DDG n. 704 del 20 luglio 2021 ha prorogato di 12 mesi la durata del contratto, assoggettato alla normativa di cui al D.Lgs. 163/2006, ricorrendo all'istituto della proroga previsto dall'art. 3 del medesimo contratto, rinviando quindi la relativa scadenza al 30 giugno 2022. Nel provvedimento di proroga è stato tra l'altro premesso che erano state già avviate le procedure necessarie per l'individuazione del RUP della nuova gara di appalto per il servizio di elisoccorso.

Nel novembre del 2021 è stata avviata la raccolta dei fabbisogni con acquisizione dalle Direzioni delle diverse basi operative esistenti sul territorio siciliano le specifiche esigenze del servizio afferente ciascuna area di competenza.

Circa un anno dopo, nell'ottobre 2022, con DDG n. 906 del 3.10.2022 è stata adottata la determina a contrarre per l'avvio della gara di affidamento del servizio e, con DDG n. 987 del 20.10.2022, veniva delegato lo svolgimento della gara alla Centrale Unica di Committenza regionale.

Nel novembre 2022, con DDG n. 1076 del 18.11.2022, quindi **solo dopo la precedente scadenza contrattuale del servizio fissata al 30 giugno 2022**, la durata del contratto veniva prorogata di ulteriori 12 mesi, fino al 30 giugno 2023, utilizzando l'istituto della "proroga tecnica" nelle more della definizione della nuova gara di appalto ad evidenza pubblica.

Il 31 marzo 2023 il dirigente *pro tempore* della Stazione appaltante, nonostante l'intervenuta delega alla CUC dello svolgimento della nova gara, approvava un contratto di consulenza tecnico-aeronautica da conferirsi alla società GEDA S.r.l., di circa 25.000 euro, avente ad oggetto lo svolgimento di attività di supporto all'amministrazione relativamente alla procedura di gara indetta con la richiamata determina a contrarre (DDG n. 906/2022).

In data 22 giugno 2023 il RUP proponeva al Direttore Generale l'annullamento in autotutela della determina a contrarre della nuova procedura (DDG n. 906 del 3 ottobre 2022) alla luce della revisione degli atti di gara formulata dalla società consulente GEDA S.r.l., nonché l'approvazione dei nuovi atti di gara così come predisposti dal consulente e l'adozione di una nuova determina con invio alla CUC della documentazione necessaria per l'indizione della nuova gara. Ancora una volta, quindi, emergeva che la Stazione appaltante aveva svolto compiti e funzioni di competenza della CUC, configurando nuovamente la violazione del citato art. 3, comma 1, lett. m), del D.Lgs. 50/2016.

Nell'aprile 2023 (nota prot. n. 23454 del 19.04.2023) la Stazione Appaltante ha comunicato alla AVINCIS AVIATION ITALIA S.p.A. l'occorrenza di procedere ad una proroga fino al 31.12.2023, invitando la medesima società a proseguire il servizio di elisoccorso agli stessi patti e condizioni.

Soltanto nell'autunno 2023 (DDG n. 1093 del 31.10.2023), nelle more dell'indizione della nuova gara ed in considerazione della inderogabile necessità di garantire la continuità del servizio in oggetto, la Stazione appaltante ha adottato un ulteriore provvedimento di proroga annuale con il quale la scadenza contrattuale slittava nuovamente fino al 30 giugno 2024. Di fatto si tratta di un

rinnovo contrattuale in quanto la procedura aperta indetta nel 2022 (Lotto 1: CIG 93102884B5 e Lotto 2: CIG 931056594) è stata annullata in autotutela con DDG n. 724 del 13 luglio 2023.

Proseguendo nella disamina dei documenti trasmessi ad ANAC, è poi emerso che in data 12 ottobre 2023 (nota prot. 53811), successivamente all'annullamento della procedura di gara precedente intervenuta il 13 luglio 2023 (DDG n. 724), la Stazione appaltante pubblicava un "Avviso di Consultazione preliminare di Mercato propedeutica all'indizione di una nuova gara finalizzata al servizio di elisoccorso nella Regione Sicilia" da effettuarsi con l'ausilio della società GEDA, ancora una volta senza avvalersi della CUC e, in più, **ignorando completamente le previsioni normative.**

Il 22 maggio 2024 la Stazione appaltante (Dipartimento di Pianificazione Strategica - DPS) con nota assessoriale prot. n. 24832, ha comunicato alla AVINCIS l'intendimento di prorogare il contratto, in scadenza il 30 giugno 2024, fino al 30 giugno 2025 invocando sempre l'inderogabile necessità di garantire la continuità del servizio, ma agendo sempre in contrasto con la normativa vigente, trattandosi di reiterazione contrattuale in assenza di espletamento di nuova procedura di gara.

Tuttavia, avendo ricevuto disponibilità da parte dell'operatore economico a prolungare la prestazione del servizio soltanto fino al 31 dicembre 2024 per via della necessità sostenuta dallo stesso di precedere, successivamente, ad una revisione dei prezzi contrattuali, la Stazione Appaltante, con provvedimento DDG n. 755 del 12.07.2024, ha formalizzato la proroga di cui sopra soltanto fino al 31.12.2024.

È stato altresì rilevato che nel DDG n. 732 dell'8 luglio 2024, con cui viene tra l'altro accolta la **revisione dei prezzi** proposta dall'esecutore AVINCIS Aviation Italia S.p.A., **sono stati richiamati i criteri previsti dal D.Lgs. 50/2016 e dal D.Lgs. 36/2023, anziché quelli di cui al D.Lgs. 163/2006** applicabile al contratto iniziale. Medesima irregolarità è stata riscontrata in occasione della revisione dei prezzi approvata nel marzo 2025.

Successivamente, la Stazione appaltante Dipartimento di Pianificazione Strategica - Regione Sicilia ha proseguito, **in luogo della CUC, nello svolgimento delle attività amministrative connesse alla nuova procedura di gara**, quali convocazione di riunioni, adempimenti per la definizione dell'iter burocratico della gara, cronoprogramma delle attività, individuazione di professionalità idonee all'espletamento di attività di supporto al RUP, conferimento di incarico all'avv. Puntarello per assistenza giuridico-amministrativa da prestare al RUP (cfr. DDG n. 1170/S6/2024 del 25 ottobre 2024) per un importo di 52.000 euro. Tutte attività, queste, che non avrebbe potuto svolgere la Stazione appaltante sia perché di competenza della CUC secondo le previsioni contenute nell'**art. 3, comma 1, lett. z), dell'all. I.01 del D.Lgs. 36/2023**, - nonché ex art. 3, comma 1, lett. m), del D.Lgs. 50/2016 - sia in quanto poste in essere da **Stazione appaltante NON qualificata**, in contrasto con il richiamato **dall'art. 63, comma 2, del D.Lgs. 36/2023**.

Il Dipartimento di Pianificazione Strategica della Regione Sicilia nel novembre 2024 ha trasmesso gli atti di gara alla CUC regionale che ha proceduto alla sola pubblicazione del bando della nuova

procedura di gara in data 25 novembre 2024, sempre in palese contrasto con la normativa vigente in materia di committenza ausiliaria, secondo cui la CUC è tenuta alla predisposizione degli atti di gara oltre che alla pubblicazione del bando.

Il 30 dicembre 2024, la procedura è stata sospesa per la durata di 35 giorni con decorrenza 19 dicembre 2024 per adeguare il bando alla normativa che sarebbe stata introdotta con il correttivo, al tempo in fase di approvazione.

Con DDG n. 148 del 7 febbraio 2025, la Stazione appaltante (DPS) ha revocato in autotutela la procedura di gara bandita il 25 novembre 2024 della durata di 30 mesi, suddivisa in 3 lotti identificati dai CIG **B4698C4FD7**, **B4698C50AF** e **B4698C6182** e ha contestualmente approvato il nuovo progetto di gara relativo alla procedura aperta suddivisa in 3 lotti, da compiersi mediante la piattaforma telematica della CUC e da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Dalla consultazione della BDNCP risulta pubblicato in data 14 febbraio 2025 il bando di tale ultima procedura aperta (Lotto 1: CIG B5A266CC30, Lotto 2: CIG B5A266DD03, lotto 3: CIG B5A266EDD6) ad opera della CUC regionale. Tuttavia, il provvedimento di presa d'atto della revoca in autotutela della gara precedente nonché dell'approvazione della documentazione della nuova procedura di gara è datato 17 febbraio 2025, successivamente quindi alla pubblicazione (cfr. DD n. 19 del 17 febbraio 2025).

In data 28 febbraio 2025 la Stazione appaltante, nelle more dell'esperimento della procedura aperta di cui al richiamato D.D.G. n. 148/S6/2025, nel prendere atto della proroga tecnica al 31.12.2024 del contratto originario sottoscritto con l'attuale Operatore gestore del Servizio, ha predisposto e sottoscritto l'avviso pubblico di indagine di mercato ai sensi dell'art. 77 del D.Lgs. 36/2023 pubblicato sulla piattaforma della C.U.C. e sulla G.U.U.E. S46 del 06/03/2025, esprimendo l'estrema urgenza, la necessità di individuare Operatori economici da invitare successivamente ad una procedura negoziata senza bando di gara, ex art. 76, comma 2, lettera c), del Codice, da aggiudicare con il criterio del minor prezzo previsto, per l'affidamento per mesi 8 dell'appalto relativo al Servizio di elisoccorso.

Entro il termine del 25.03.2025 fissato per la presentazione della manifestazione di interesse e della correlata documentazione richiesta, ha fornito utile riscontro soltanto l'operatore economico AVINCIS AVIATION ITALIA S.p.A. (già esecutore del contratto originariamente stipulato nel 2013 e prorogato fino al 2025).

Alla data del 17 aprile 2025, scadenza della presentazione delle offerte della procedura aperta, i lotti 1 e 2 sono risultati deserti mentre per il lotto 3 è stata presentata un'offerta (da ALIDAUNIA S.r.l.).

Con DDG n. 482 del 7 maggio 2025, la stazione appaltante ha approvato la "decisione a contrarre" per una procedura negoziata senza bando a lotto unico della durata di 8 mesi, per poi procedere, ai sensi dell'art. 76, comma 2, lettere a) e c), del Codice, all'indizione della medesima procedura, da compiersi in modalità digitale mediante la piattaforma telematica della CUC. La norma invocata

dalla SA prevede alla lettera a) la previa indizione di procedura aperta andata deserta ed alla lettera c) condizioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili non imputabili alla stazione appaltante.

In data 12 maggio 2025 (cfr. prot. 23297) il RUP ha trasmesso la documentazione completa della procedura negoziata alla CUC ai fini dell'esperimento della gara.

Alla procedura negoziata di cui sopra, pubblicata dalla CUC in data 15 maggio 2025 (DD n. 115 del 15 maggio 2025), è stato invitato l'unico operatore economico AVINCIS AVIATION ITALIA S.p.A. che ha presentato la propria manifestazione di interesse nella Consultazione preliminare di mercato, di fatto "indagine di mercato".

In data 30 giugno 2025 (DDG n. 690 del 30.6.2025) la stazione appaltante ha adottato un ulteriore provvedimento di proroga con il quale la scadenza contrattuale, prevista dalla precedente proroga al 30 giugno 2025, è slittata al 31 dicembre 2025. Tale proroga è stata ritenuta necessaria a seguito dell'indizione della procedura negoziata non ancora ultimata.

Con DD n. 189 del 9 settembre 2025 la CUC ha preso atto della mancanza di offerte per i lotti 1 (Lampedusa-Palermo) e 2 (Messina-Pantelleria) nell'ambito della procedura aperta pubblicata nel febbraio 2025 e ha aggiudicato il lotto 3 (Caltanissetta-Catania) della medesima procedura per l'affidamento del servizio di elisoccorso per la durata di 30 mesi alla società ALIDAUNIA S.r.l., unico offerente.

Con DD n. 225 del 22 settembre 2025, la CUC ha escluso dalla procedura negoziata l'offerente AVINCIS AVIATION ITALIA S.p.A. per aver presentato lo stesso un'offerta condizionata, con l'introduzione di *"modificazioni e condizioni relative a profili non marginali della proposta negoziale, subordinando dunque il proprio impegno contrattuale ad uno schema differente rispetto a quello proposto e cristallizzato dall'amministrazione negli atti di gara"*.

4) In diritto

Rispetto alla vicenda sin qui rappresentata, quindi all'operato della Stazione appaltante e della CUC, si evidenziano i seguenti rilievi:

A) Rinnovi successivi alla scadenza contrattuale

Si prende atto di quanto comunicato in fase istruttoria dalla Stazione appaltante. Tuttavia, è necessario sottolineare che non è sufficiente avviare le attività prodromiche al rinnovo prima della scadenza contrattuale, bensì occorre che il provvedimento di rinnovo sia emanato dall'Amministrazione in data antecedente alla scadenza contrattuale.

Sulla questione, l'Autorità si è più volte espressa, affermando recentemente, con Delibera n. 164 del 2 aprile 2025, che *"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”.

Quindi, nonostante la Stazione appaltante abbia asserito nelle proprie memorie difensive di essersi avvalsa dei rinnovi contrattuali nei termini per garantire la prestazione dei servizi 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).

B) Proroghe e rinnovi

Dall'esame della documentazione trasmessa, nonché dalla ricostruzione cronologica degli eventi connessi alla procedura in argomento, si evince che la stazione appaltante ha di fatto disposto complessivamente, per il medesimo contratto, ben 6 proroghe dalla scadenza contrattuale originaria risalente al giugno 2021, sempre con la motivazione della necessità di garantire l'esecuzione del servizio senza alcuna soluzione di continuità nelle more della predisposizione e svolgimento della nuova procedura di gara.

Appare evidente che, tranne che per la prima proroga, espressamente prevista dall'art. 3 del contratto e per la seconda proroga cd. tecnica da considerarsi legittima, poiché intervenuta nelle more della definizione della nuova gara di appalto ad evidenza pubblica, i successivi 4 provvedimenti di proroga sono da considerarsi illegittimi in quanto si traducono in una fattispecie di affidamento senza gara con la conseguente violazione dei principi di libera concorrenza e di parità di trattamento.

Inoltre, si ritiene che il protrarsi dell'espletamento delle procedure di gara da oltre 4 anni dalla prima indizione, sia da ascrivere alla responsabilità della Stazione appaltante e della CUC, le cui condotte, in alcuni casi, non risultano in linea con i principi di efficacia e tempestività enunciati sia dall'art. 30 del D.Lgs. 50/2016 e sia ai principi di cui al Libro I, Parti I e II del D.Lgs. 36/2023, che costituiscono attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione. Il modello organizzativo adottato dalla Regione Sicilia non sembra quindi aver assicurato una corretta e tempestiva programmazione degli acquisti ed una efficace gestione delle procedure di gara, impedendo così il corretto avvicendamento degli aggiudicatari ed utilizzando le proroghe quale «ammortizzatore pluriennale delle inefficienze del sistema di acquisizione» degli enti regionali.

I provvedimenti adottati dalla Stazione appaltante hanno di fatto concretizzato continue proroghe dell'affidamento all'originario affidatario, in contrasto con il principio del divieto di proroga dei contratti di appalto scaduti, sancito dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005 n. 62, con 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).

È il caso di ricordare che, ancor prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 163/2006, il legislatore, al fine di archiviare la procedura d'infrazione n. 2110/2003 - aperta dalla Commissione contro la Repubblica Italiana - è intervenuto con l'art. 23 della Legge n. 62/2005, con riferimento alle ipotesi di rinnovo ritenute in contrasto con i principi di non discriminazione e di trasparenza, con cui è stato introdotto un generale divieto di proroga di qualsiasi rapporto negoziale con la PA. È stata tuttavia prevista la possibilità di operare una proroga tecnica quale deroga sottoposta a stringenti condizioni. Nella vigenza del D.Lgs. n. 163/2006, in assenza di una espressa previsione di carattere generale della proroga del contratto, la giurisprudenza ha ammesso la proroga cd. tecnica. Con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 50/2016, il legislatore ha introdotto una disciplina puntuale in ordine alla proroga nell'ambito dell'art. 106, comma 11, in tema di modifica di contratti durante il periodo di efficacia, disponendo che «*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.*

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 n. 150 del 9 aprile 2025, n. 164 del 2 aprile 2025, n. 292 del 12 giugno 2024, n. 183 del 30 aprile 2024, nn. 576 e 591 del 28 luglio 2021, 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." Da ultimo, una recente sentenza (cfr. Cons. Stato, V sezione, 17.10.2025 n. 8082) ha ribadito che "il nuovo affidamento andava considerato alla stregua di rinnovazione del contratto precedente e non di proroga tecnica, e ciò soprattutto in considerazione della diminuzione del corrispettivo dovuto a [...]. Dunque non v'era mera prosecuzione del precedente rapporto contrattuale ma una vera e propria rinegoziazione: di qui la assenza dei presupposti onde qualificare il nuovo rapporto in essere alla stregua di proroga tecnica. Detto questo, il rinnovo del rapporto contrattuale era stato inammissibilmente adottato a trattativa privata ossia in aperto dispregio delle regole dell'evidenza pubblica".

Si rappresenta che con il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici di cui alla Delibera n. 262 del 03.06.2025, sono state introdotte le nuove disposizioni in merito al procedimento sanzionatorio di cui all'art. 222, comma 3, lett. b), del Codice sulla corretta esecuzione dei contratti pubblici. Tra le fattispecie sanzionabili sono state previste proroghe, rinnovi e risoluzioni, descritte come fenomeni particolarmente gravi e frequenti in violazione dell'obbligo dell'affidamento mediante gara. Particolare attenzione è rivolta a tutte le tipologie di proroghe e rinnovi configuranti gravi illegittimità.

C) Attività di committenza ausiliarie

Dall'analisi della documentazione pervenuta dalla Stazione appaltante e dalla CUC, è emerso che molteplici delle attività rientranti nelle competenze della CUC in base alle vigenti previsioni normative sono state di fatto svolte dalla Stazione appaltante, nonostante già dal 20 ottobre 2022 fosse stata delegata la CUC allo svolgimento della gara.

Tale considerazione si deduce, in particolare, dai contenuti di alcuni provvedimenti adottati dalla Stazione appaltante, sebbene in alcuni di essi venga precisato che la Regione Siciliana procede alla razionalizzazione della spesa per l'acquisto dei beni e servizi in conformità alla normativa nazionale e regionale di riferimento attraverso la Centrale Unica di Committenza quale soggetto aggregatore.

Più in dettaglio, si rileva che con D.D.G. n. 906/A2/2022 del 3 ottobre 2022 è stata proprio la Stazione appaltante ad approvare il progetto di gara, il capitolato tecnico, il quadro economico e la documentazione di gara, oltre ad aver contestualmente determinato di procedere all'indizione della gara per mezzo della CUC.

Anche la pubblicazione dell'avviso di consultazione preliminare di mercato del 2023 effettuata ai sensi dell'art. 77 del D.Lgs. 36/2023, finalizzato alla predisposizione degli atti di gara, della scelta delle procedure di gara e dei relativi requisiti da richiedere, è stata effettuata ad opera della Stazione appaltante in luogo della CUC.

Ancor di più, all'art. 3 del dispositivo della DDG 680/S6/2024 è espressamente riportato che "*il RUP avrà il compito di definire la fase di programmazione e di redigere la progettazione in unico livello [...] successivamente alla condivisione della predetta progettazione e all'adozione della Decisione a contrarre da parte del Dirigente Generale, procederà alla definizione del Disciplinare di gara, del Capitolo tecnico e dell'ulteriore documentazione di gara, che, dopo la generazione del CUP e del CIG, saranno trasmessi alla CUC per la celebrazione della relativa procedura di gara.*"

Ad ulteriore dimostrazione della illegittima condotta della Stazione appaltante, sovviene il provvedimento di conferimento dell'incarico di Avvocato Amministrativista per il supporto giuridico-amministrativo-legale nell'ambito della "Struttura di supporto al RUP" (D.D.G. n. 1170/S6/2024 del 25 ottobre 2024) nel quale si legge che "*sebbene il RUP possedesse il necessario livello di inquadramento giuridico, i requisiti di anzianità di servizio, il titolo di studio previsto e le consolidate competenze ed esperienze professionali maturate nel settore dei*

contratti di servizi, la complessità e la specialità dell'appalto avrebbero richiesto anche competenze specifiche nelle materie giuridiche e amministrative e nell'ambito della tematica aeronautica". Peraltro, a tal riguardo, si osserva che la CUC nelle controdeduzioni fornite all'Autorità, ha affermato la legittimità del provvedimento di conferimento del predetto incarico, sostenendo l'assenza di personale incardinato al proprio interno in grado di dare supporto tecnicamente ed altamente specialistico, oltre ad aver asserito che nessuno dei propri dipendenti è in possesso della qualifica di ingegnere aeronautico o altra professionalità assimilabile, necessaria per la redazione dei capitolati tecnici da porre a base della procedura di interesse. Si sottolinea al riguardo che l'incarico conferito dalla Stazione appaltante ha ad oggetto competenze giuridico-amministrative e non tecnico-aeronautiche.

Quanto sopra rappresentato risulta in pieno contrasto con le disposizioni contenute nell'art. 3, comma 1, lett. m), del D.Lgs. 50/2016 e nell'art. 3, comma 1, lett. z) dell'Allegato I.01 al D.Lgs. 36/2023, applicabili al caso in questione, secondo cui tra le attività di committenza ausiliarie rientrano anche le attività di consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto, nonché la preparazione e la gestione delle procedure in nome e per conto della Stazione appaltante.

Inoltre, la legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 all'art. 55, comma 2, statuisce che "*la Centrale unica di committenza provvede agli acquisti di beni e servizi oltre che per i diversi rami dell'Amministrazione regionale anche per gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale, per gli enti regionali di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e per le società a totale o maggioritaria partecipazione regionale, ferme restando le competenze attribuite agli UREGA in materia di appalti di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12'.* Di fatto la CUC ha semplicemente acquisito la documentazione di gara preliminarmente predisposta dalla Stazione appaltante, anche con l'ausilio di servizi di supporto e consulenze esterni, limitandosi a rendere disponibile l'utilizzo della piattaforma centralizzata per la pubblicazione delle gare e a curare l'espletamento delle stesse.

Sulla questione l'ANAC si è espressa numerose volte (Delibera 255 del 24 maggio 2024, Delibera 466 del 23 ottobre 2024, Delibere 438 e 439 del 30 settembre 2024) affermando che "*// Legislatore, con l'introduzione del sistema di necessaria qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 62-63 e all'Allegato II.4 d.lgs. 36/2023, ha riservato a soggetti qualificati (centrali di committenza o stazioni appaltanti) lo svolgimento delle procedure di affidamento superiori a determinate soglie previste dalla legge, in ragione della maggiore complessità di tali procedure e della migliore competenza degli enti qualificati; pertanto, nel caso in cui la fase di affidamento del contratto pubblico sia svolta da una stazione appaltante qualificata per conto di altra non qualificata, la prima dovrà svolgere l'intera fase e adottare i relativi atti.*"

Si rende pertanto evidente che la CUC non può limitare le proprie attività solo alla messa a disposizione delle infrastrutture tecniche, dovendo invece, come statuisce la norma, provvedere a fornire consulenza sullo svolgimento e sulla progettazione delle procedure di appalto, a

predisporre le procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata ed a gestire le stesse sempre in nome e per conto della stazione appaltante interessata.

D) Consultazione preliminare di mercato

Il rilievo posto in sede di avvio del procedimento era riferito alla pubblicazione dell'“Avviso di Consultazione preliminare di Mercato propedeutica all’indizione di una nuova gara finalizzata al servizio di elisoccorso nella Regione Sicilia” avvenuta in data 12 ottobre 2023 da parte della stazione appaltante (Dipartimento Regionale per la Pianificazione Strategica, Assessorato della Salute).

La consultazione preliminare di mercato, avviata ai sensi dell’art. 77 del D.Lgs. 36/2023, è uno strumento propedeutico alla predisposizione della procedura di gara al fine di assicurare la corretta formulazione della documentazione di gara e, dunque, garantire un servizio qualitativamente adeguato.

Sebbene la CUC abbia affermato, nelle proprie memorie, che *“l'avviso di consultazione preliminare di mercato costituisce un atto meramente esplorativo e non vincolante, finalizzato a rilevare l'assetto concorrenziale e tecnico del mercato in vista di una futura definizione della strategia di gara anche allo scopo di testare il mercato dal punto di vista della sostenibilità economica degli appalti da affidare rispetto ai bilanci degli Enti”*, è importante sottolineare che tale istituto è volto a consultare il mercato al fine di predisporre gli atti di gara, ivi compresa la scelta delle procedure di gara, e per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei relativi requisiti richiesti (cfr. art. 77, comma 1, del D.Lgs. 36/2023).

Si desume un evidente contrasto con il dettato normativo secondo il quale rientrano tra i compiti della CUC la preparazione e la gestione delle procedure in nome e per conto della Stazione appaltante.

Infatti, la Consultazione preliminare di Mercato non avrebbe potuto essere effettuata dalla Stazione appaltante, sia in virtù dell’avvenuta delega della gara alla CUC, sia perché **le previsioni normative introdotte dal D.Lgs. 36/2023**, applicabile *ratione temporis*, in materia di qualificazione, in particolare l’art. 63, comma 2, sanciscono che per la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione delle gare di servizi senza limiti di importo (e in questo caso l'importo è di diverse decine di milioni di euro) è richiesta obbligatoriamente la qualificazione dell'ente che, nel caso di specie, sarebbe stata necessaria per il più alto livello di qualificazione (SF1) in considerazione dell'elevato importo della procedura. Dalle verifiche effettuate sulla piattaforma dell'Autorità dedicata al sistema di qualificazione di SA e CUC, la Regione Sicilia non risulta aver conseguito alcuna qualificazione per lo specifico Dipartimento di Pianificazione Strategica (DPS) mentre nell'elenco dei soggetti aggregatori, approvato con delibera ANAC n. 643 del 22 settembre 2021, risulta inserito l'Ufficio Speciale “Centrale Unica di Committenza per la Regione Sicilia” come Centrale Unica di Committenza regionale.

In fase istruttoria, dall'esame della documentazione trasmessa, è emerso che, oltre alla predetta consultazione di mercato dell'ottobre 2023, è stato indetto nel febbraio 2025, sempre dalla Stazione appaltante e sempre ai sensi dell'art. 77 del D.Lgs. 36/2023, un cd. "Avviso pubblico di indagine di mercato" con l'esplicitato fine di individuare gli operatori economici da poter invitare alla successiva procedura negoziata senza bando di gara da espletarsi ai sensi dell'art. 76, comma 2, lett. c) del Codice, secondo cui è possibile ricorrere ad una procedura negoziata 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*".

Le motivazioni addotte dalla Stazione appaltante per il ricorso alla procedura negoziata senza bando riconducibili alla lettera c) del 2° comma del predetto art. 76 di fatto non sono accettabili in quanto non sembra ravvisabile, nel caso di specie, la circostanza dell'estrema urgenza NON imputabile alla stazione appaltante. Dai fatti così come cronologicamente ricostruiti - l'erronea predisposizione della documentazione di gara, i diversi incarichi conferiti per attività di affidamento di supporto al RUP, l'alternarsi di più professionisti nel ricoprire la figura del RUP, ecc. - emerge che il carattere dell'urgenza dipende proprio dalla stazione appaltante che ha dimostrato carenza di professionalità e di competenze tali da determinare il protrarsi *ad libitum* dell'originario contratto nelle more dell'indizione della nuova gara.

Peralterro, va evidenziato che l'aver pubblicato il 28 febbraio 2025 l'avviso di indagine di mercato finalizzata all'espletamento della procedura negoziata, quindi soltanto circa 10 giorni dopo l'indizione della procedura aperta indetta il 17 febbraio 2025, dimostra l'insicurezza e le perplessità che evidentemente nutriva la Stazione appaltante nei riguardi del proprio stesso operato, supponendo già che la procedura aperta potesse andare deserta.

La norma individua 3 sole ipotesi di ricorso alla procedura negoziata sintetizzabili in: a) nessuna offerta in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, b) presenza di un unico operatore economico sul mercato, c) nella misura strettamente necessaria se, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili dalla stazione appaltante, i termini per le procedure competitive non possono essere rispettati.

La stazione appaltante, prima di procedere con l'avvio dell'indagine di mercato, avrebbe dovuto attendere l'esito della procedura aperta e pubblicare la procedura negoziata per i soli 2 lotti andati deserti (Lotti n. 1 e n. 2). Occorre considerare, altresì, che anticipando l'avvio dell'indagine di mercato, la stazione appaltante ha sondato il mercato con riferimento ad un ambito di affidamento diverso (e più ampio) rispetto a quello effettivo, con potenziale rischio di riduzione della concorrenza.

È importante inoltre precisare che l'indagine di mercato e la consultazione preliminare di mercato sono due diversi istituti messi a disposizione dal Codice, con distinte finalità e riferimenti normativi:

- La consultazione preliminare di mercato è disciplinata dall'art. 77 del codice ed è uno strumento prodromico destinato alla predisposizione degli atti di gara. Si tratta di uno strumento attraverso cui la stazione appaltante può colmare il proprio *gap* conoscitivo e informativo, avvertendo il mercato circa le proprie intenzioni di acquisto, invitando gli operatori economici a suggerire e a dimostrare la praticabilità di soluzioni alternative (cfr. Parere di precontenzioso Anac N. 224 dell'8 maggio 2024).

In tema di consultazioni preliminari di mercato, nella vigenza del precedente codice, ANAC ha adottato le Linee Guida n. 14/2019 poi parzialmente assorbite dalla normativa vigente che presentavano un contenuto per lo più descrittivo della normativa e di raccolta degli sviluppi giurisprudenziali in materia; la giurisprudenza ha dovuto talvolta chiarire aspetti ovvii, come il fatto che una consultazione preliminare di mercato non può essere utilizzata in luogo di un bando di gara, non trattandosi di una "gara" i partecipanti non sono soggetti alla verifica di requisiti di partecipazione e né devono approfittare della procedura per tenere condotte di concorrenza sleale.

- L'indagine di mercato è preordinata invece a conoscere gli operatori economici interessati a partecipare ad una futura procedura negoziata; se tale procedura è di importo inferiore alle soglie europee, deve essere gestita secondo le modalità previste nell'allegato II.1 al Codice; se invece è di importo superiore alle soglie europee, le stazioni appaltanti possono utilizzare, per le procedure ristrette e competitive con negoziazione, un avviso di pre-informazione ai sensi dell'art. 81, comma 2 del Codice che permette la divulgazione dell'informativa a livello europeo. Per l'individuazione del contenuto dell'avviso, è necessario richiamare l'allegato II.6 lettera B, sezione B1 e B2.

Alla luce di quanto sopra delineato è possibile sostenere che l'avviso di indagine di mercato pubblicato non risponde ai requisiti propri di un'indagine di mercato. Inoltre, è stata svolta tramite i sistemi digitali utilizzando la scheda P7_1_2, la quale non prevede la pubblicazione obbligatoria sulla piattaforma TED. Questo ha reso necessario per la Stazione appaltante procedere a una pubblicazione autonoma sul TED, al fine di garantire un adeguato livello di pubblicità.

Se fossero state rispettate le disposizioni del Codice dei contratti, si sarebbe dovuta utilizzare la scheda P7_1_1, che consente la pubblicazione automatica sul TED, anche perché la finalità dell'iniziativa era quella di individuare operatori economici presenti sul mercato.

Si sottolinea, inoltre, che - avendo la Regione Siciliana già svolto una corretta consultazione preliminare di mercato nel febbraio 2023, alla quale avevano partecipato ben otto operatori economici - avrebbe potuto invitare tutti i soggetti che avevano già preso parte a tale procedura.

E) Procedura negoziata senza pubblicazione di bando

La Stazione appaltante, dopo aver preso atto che nell'ambito della procedura aperta il Lotto 1 (Basi Operative di Lampedusa e Palermo) e il Lotto 2 (Basi Operative di Messina e Pantelleria) sono

andati deserti per assenza di offerte, ha attivato, in data 15 maggio 2025, la procedura negoziata senza pubblicazione di bando ai sensi dell'art. 76, comma 2, lett. a) e c), del D.Lgs. 36/2023 per oltre 17 milioni di euro, per servizi di elisoccorso da prestarsi fino al 31 dicembre 2025.

Come sopra detto il ricorso all'ipotesi di cui alla lett. c) del 2° comma dell'art. 76 appare ingiustificato, mentre risulta congruo l'utilizzo della lett. a) del medesimo articolo attesa la mancanza di offerte per i Lotti n. 1 e 2.

La Stazione appaltante, non tenendo conto dell'offerta ricevuta per il lotto n. 3, ha rivisto la documentazione già predisposta per la procedura aperta, provvedendo a definire la "Progettazione in un unico livello" dei complessivi servizi posti a base di gara anziché limitarsi a stralciare i servizi previsti dal Lotto 3 dall'oggetto della procedura negoziata, con la conseguenza dell'effettiva riduzione della concorrenza avendo ricevuto un'unica manifestazione di interesse.

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. 164/2025, n. 328/2024, Parere funz. cons. n. 56/2024).

F) Attuale stato del servizio di elisoccorso

Dalla ricostruzione effettuata sulla base della documentazione fornita dalla Stazione appaltante e dalla CUC, nonché da quanto emerso dalla consultazione della BDNCP, risulta che ad oggi il servizio di elisoccorso di emergenza con eliambulanze nella Regione Sicilia sarà fornito per i prossimi 30 mesi nella base operativa di Caltanissetta/Catania (Lotto 3 della procedura aperta aggiudicato il 9 settembre 2025) dall'operatore economico ALIDAUNIA S.r.l.; mentre nelle basi operative di Lampedusa/Palermo (ex Lotto 1 della procedura aperta andato deserto) e di Messina/Pantelleria (ex Lotto 2 della procedura aperta andato deserto) il servizio sarà fornito fino al 31 dicembre 2025 da AVINCIS AVIATION ITALIA S.p.A., in forza dell'ultima proroga del contratto originario adottata dalla Stazione appaltante in data 30 giugno 2025. Ciò in quanto la procedura negoziata, attivata a

seguito dei lotti deserti della procedura aperta il 15 maggio 2025, si è conclusa con l'esclusione dell'unico operatore economico offerente, sempre AVINCIS AVIATION ITALIA S.p.A.

È evidente il permanere delle difficoltà della Regione Sicilia nel suo complesso, sia come Stazione appaltante sia come CUC, ravvisabili probabilmente in scarse capacità organizzative ed in competenze poco adeguate, nel garantire ai cittadini la fruizione di tale servizio mediante contratti conformi alla normativa vigente.

A tal riguardo, l'Autorità ha condotto approfondimenti su servizi di elisoccorso similari a quello in argomento, analizzando la documentazione di gara di altre Centrali di committenza ed ha rilevato che effettivamente gli operatori presenti sul mercato si individuano in poche unità. Ciò comporta che i pochi operatori presenti sul mercato non riescano quindi a coprire la domanda complessiva e si trovano a dover selezionare le procedure a cui partecipare, preferendo, naturalmente, quelle maggiormente remunerative.

Inoltre, è stato rilevato che alcune centrali di committenza hanno svolto procedure per accordi quadro a livello nazionale, cui hanno successivamente aderito altri Enti. Si suggerisce, quindi, di considerare la possibilità di una eventuale aggregazione della committenza con altre Regioni, attraverso la sottoscrizione di una apposita Convenzione. Tale scelta, quindi, consentirebbe di utilizzare il *know-how* e le competenze di altre Centrali di Committenza, di rendere più efficienti i processi organizzativi dell'amministrazione ottenendo anche economie di scala che si tradurrebbero in risparmi per la stessa amministrazione, oltre che rendere più appetibili le procedure da parte degli operatori economici.

Tale raccomandazione assume ancora più vigore in considerazione del nuovo sistema sanzionatorio che prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative/pecuniarie in fase di esecuzione dei contratti, qualora si rinvengano illegittimità nell'utilizzo delle proroghe.

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 e ai sensi dell'art. 19 del "Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia dei contratti pubblici", approvato con Delibera n. 803 del 4 luglio 2018, integrato con le modifiche introdotte con la Delibera n. 654 del 22 settembre 2021

DELIBERA

che l'affidamento in oggetto è caratterizzato dalle criticità su esposte ai paragrafi A), B), C), D), E) e F) sintetizzabili come segue:

Proroghe e Rinnovi

Violazione dell'art. 23 della Legge n. 62/2005, applicabile al caso di specie, con il quale è stato introdotto un generale divieto di proroga di qualsiasi rapporto negoziale con le pubbliche amministrazioni: tale disposizione è stata poi recepita nel Codice dei contratti pubblici dall'art. 106, comma 11, del D.Lgs. 50/2016 il quale prevede che la durata del contratto possa essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione e che l'utilizzo della proroga debba essere limitato al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure da espletarsi per l'individuazione di un nuovo contraente.

Attività di committenza ausiliarie

Violazione dell'art. 3, comma 1, lett. m), del D.Lgs. 50/2016 e dell'art. 3, comma 1, lett. z) dell'Allegato I.01 al D.Lgs. 36/2023, applicabili al caso in questione, secondo cui tra le attività di committenza ausiliarie rientrano anche le attività di consulenza sullo svolgimento o sulla progettazione delle procedure di appalto, nonché la preparazione e la gestione delle procedure in nome e per conto della Stazione appaltante.

Consultazione preliminare di mercato

Erroneo utilizzo, per appalto sopra soglia, dell'istituto della consultazione preliminare di mercato espletata ai sensi dell'art. 77 del D.Lgs. 36/2023, in luogo dell'indagine di mercato (avviso di pre-informazione, art. 81 del D.Lgs. 36/2023).

Procedura negoziata senza pubblicazione di bando

Violazione dell'art. 76, comma 2, lett. c) del d.lgs. 36/2023 secondo il quale la deroga ai principi di evidenza pubblica è consentita solo per lo stretto tempo necessario e per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili e non imputabili alla stazione appaltante.

Raccomandazioni

Si raccomanda, per il futuro, il rispetto della normativa in materia di proroghe, anche alla luce del nuovo sistema sanzionatorio che prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative/pecuniarie in fase di esecuzione dei contratti, qualora si rinvengano illegittimità nell'utilizzo di tale istituto.

Inoltre, si suggerisce, di considerare la possibilità di una eventuale aggregazione della committenza con altre Regioni, attraverso l'adesione a Convenzioni attive.

Si invita la Stazione appaltante (Regione Siciliana – Assessorato alla Salute – Dipartimento Pianificazione Strategica) e la CUC (Regione Siciliana – Assessorato all'Economia – Ufficio Centrale Unica di Committenza) a trasmettere, entro il termine **di 60 (sessanta) giorni** dalla ricezione della presente delibera, apposita relazione in cui si riferisca delle determinazioni assunte in

relazione al contratto in corso di esecuzione in scadenza al 31 dicembre 2025 ed alla prestazione del relativo servizio a partire dal 1° gennaio 2026.

Ai sensi dei su menzionati Regolamenti, la presente delibera sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità e se ne dispone la pubblicazione anche sul sito istituzionale della Stazione appaltante (Regione Siciliana – Assessorato alla Salute – Dipartimento Pianificazione Strategica) e della CUC (Regione Siciliana – Assessorato all'Economia – Ufficio Centrale Unica di Committenza).

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 18 novembre 2025

Il Segretario Verbalizzante, Valentina Angelucci

Firmato digitalmente