AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DELIBERA n. 150

del 9 aprile 2025

Fascicolo Anac n. 1692/2024

Oggetto: Accertamenti relativi all'atto negoziale di proroga formalizzato dal Ministero della Salute, modificativo del contratto di appalto di servizi di trasporto merci e servizi complementari. CIG 98552666C7

Riferimenti normativi

Artt. 21, 30 co. 1 e 106 co. 11 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

Parole chiave

Proroga tecnica

Programmazione

Massime

Appalto pubblico - Servizi - Scelta del Contraente - Procedura - Affidamento senza gara - Proroga Tecnica – Ratio – Limiti.

L'utilizzo reiterato della proroga tecnica, che si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, comporta la violazione dei principi di libera concorrenza e di parità di trattamento, enunciati dall' art. 30 comma. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016

Appalto pubblico - In genere - Scelta del contraente - Procedura - Gara - Programmazione - Natura - Necessità - Ragioni.

La programmazione è espressione dei più generali principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, in quanto rappresenta un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, per la valutazione delle strategie di approvvigionamento, per l'ottimizzazione delle risorse e per il controllo delle fasi gestionali.

VISTO

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

Anticorruzione;

VISTO

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

VISTO

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

VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture.

Premessa

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici attribuite all'Autorità ai sensi degli artt. 211 e 213 del d.lgs. n. 50 del 2016 sono stati acquisiti elementi relativi ad un atto negoziale di proroga con cui il Ministero della Salute e l'impresa SDA Express Courier S.p.A. hanno esteso la durata del contratto di appalto di servizi di trasporto di merci e servizi complementari riferibile al CIG 98552666C7 stipulato nel 2020 dal Commissario Straordinario ai sensi dell'art. 122 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18.

Con prot. ANAC n. 101945 del 5.09.2024, come è noto, sono stati chiesti chiarimenti al riguardo al Ministero, ottenendo informazioni utili ai sensi dell'art. 13 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018.

Valutata la documentazione acquisita in riscontro alla suddetta richiesta, l'Autorità, con nota di cui al protocollo n. 11543 del 24.01.2025, ha inoltrato al Ministero della Salute - Ex Direzione Generale della Prevenzione Sanitaria - la comunicazione di avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento di vigilanza del 4 luglio 2018.

Il Ministero della Salute ha formulato le proprie controdeduzioni mediante una relazione sottoscritta dal RUP della procedura, acquisita al protocollo ANAC n. 28679 del 24.02.2025.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

Fatto

L'art. 2 del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 ha istituito l'Unità per il completamento della campagna vaccinale e per l'adozione di ulteriori misure di contrasto alla pandemia conseguenti alla diffusione del virus COVID-19 sul territorio nazionale.

L'Unità ha operato a partire dall'1.04.2022, subentrando in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo al Commissario Straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica.

L'art. 122 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come noto, ha individuato il Commissario straordinario quale figura designata dal Governo per attuare e sovrintendere ogni intervento utile a fronteggiare l'emergenza pandemica; nel ricoprire tale ruolo, il Commissario Straordinario disponeva di ampi poteri per acquisire e sostenere la produzione di ogni "*genere di bene strumentale utile a contenere e contrastare l'emergenza stessa, o comunque necessario in relazione alle misure adottate per contrastarla, nonché programmando e organizzando ogni attività connessa, individuando e indirizzando il reperimento delle risorse umane e strumentali necessarie, individuando i fabbisogni, e procedendo all'acquisizione e alla distribuzione di farmaci, delle apparecchiature e dei dispositivi medici e di protezione individuale*".

In data 30 maggio 2020, stante la necessità di provvedere all'affidamento del servizio di trasporto merci e servizi complementari, la struttura commissariale *pro tempore* e la società SDA Express Courier S.p.A. hanno sottoscritto, il contratto di servizi di trasporto di merci e servizi complementari, Lotto 2 – CIG: 828894911B; tale affidamento aveva ad oggetto "*il servizio di presa in carico dalla dogana di destinazione della merce o dal punto di presa sul territorio nazionale, trasporto della merce presso i propri depositi, con connessa attività di custodia, nonché ridistribuzione e trasporto dei colli della merce ai luoghi di destinazione finale*".

Il Contratto – il cui valore presunto era di **€ 30.000.000,00** – prevedeva all'art. 4 una remunerazione a misura, in base alle effettive prestazioni richieste alla ditta appaltatrice e alle tariffe previste nello stesso; il contratto è stato stipulato dal Commissario straordinario per l'Emergenza Covid-19 in via diretta – senza l'espletamento di alcuna procedura di evidenza pubblica – in forza dei poteri straordinari al medesimo attribuiti ai sensi dell'art. 122, comma 2, D.L. n. 18/2020.

La durata presunta del primo contratto stipulato era di quattro mesi ma lo stesso è stato successivamente modificato e/o integrato più volte dalla competente struttura Commissariale, nell'oggetto, nella durata, nelle tariffe e conseguentemente, anche nel corrispettivo attribuito all'operatore economico affidatario.

Più in dettaglio, come chiarito nella relazione contro-deduttiva del Ministero della Salute, acquisita al protocollo ANAC n. 28679 del 24.02.2025, la durata del contratto è stata reiteratamente estesa fino al 31.12.2022 con sette diversi atti modificativi.

In particolare, con il primo atto aggiuntivo del 5.06.2020 è stato assicurato il rifornimento di idonei dispositivi di protezione individuali per circa 3.600 istituti scolastici chiamati all'espletamento dell'esame di Stato conclusivo del primo ciclo di istruzione per l'anno scolastico 2019/2020; il pagamento delle prestazioni in parola è stato effettuato secondo le modalità previste dal contratto stipulato in data 30 maggio 2020.

In data 15.07.2020 è stato stipulato un secondo atto aggiuntivo al fine di garantire il rispetto delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID19 in ulteriori destinazioni territoriali "*quali a titolo non esaustivo, biblioteche pubbliche, scuole e università, musei,*

carceri, luoghi di culto, stazioni e aeroporti, luoghi pubblici al chiuso ecc."; anche in tal caso, l'operatore economico affidatario del servizio di trasporto e consegna presso le destinazioni finali è stato pagato con le tariffe concordate a mezzo del contratto sottoscritto il 30 maggio 2020.

In data 15 dicembre 2020 è stato sottoscritto un atto modificativo del contratto incrementando di ulteriori **30 milioni di euro** l'importo, nonché prevedendo l'adeguamento del piano tariffario stabilito nel Contratto e nei successivi atti modificativi o integrativi (del 5 giugno 2020, del 15 luglio 2020 e del 15 settembre 2020), al mutato quadro evolutivo pandemico; a ben osservare, dunque, con tale atto il valore presunto massimo raggiungeva la cifra di 60 milioni di euro.

Successivamente, in data 1° febbraio 2021, è stato sottoscritto un ulteriore atto modificativo del contratto denominato "Secondo atto di ripetizione dei servizi" per un importo massimo ulteriore di **40 milioni di euro**, nonché per garantire trasporto e distribuzione sul territorio nazionale dei presidi sanitari approvvigionati.

In data 14 giugno 2021, è stato sottoscritto il "terzo atto di ripetizione" modificativo del contratto e delle tariffe del contratto di appalto di servizi di trasporto di merci e servizi complementari" per un importo ulteriore di **150 milioni di euro** e per una durata presuntiva fino al 31 dicembre 2021; in tale atto è stata prevista l'integrazione di alcuni servizi con il riconoscimento del ristoro degli oneri per i servizi connessi alle attività di sdoganamento.

A ben osservare, dunque, il valore presunto massimo cui faceva riferimento l'art. 4 co. 1 del contratto stipulato con l'impresa SDA Express Courier S.p.A. è stato incrementato nel tempo sino alla cifra di € 250.000.000,00 (duecentocinquantamilionidieuro/00) IVA esclusa.

In data 22 dicembre 2021, è stata formalizzata una nuova estensione del rapporto avente ad oggetto l'affidamento della ripetizione dei servizi di Contratto per un importo ulteriore di **130 Milioni di euro** e per una durata presuntiva fino al 31 dicembre 2022, con la modifica di alcune tariffe.

Analogamente, in data 22 dicembre 2022, è stato siglato un atto di proroga modificativo del Contratto avente ad oggetto l'affidamento della ripetizione dei servizi di Contratto per un importo ulteriore di **40 milioni di euro** e per una durata presuntiva fino al 30 giugno 2023.

Con la nota del 22.05.2023, l'Unità per il completamento della campagna vaccinale e per l'adozione di altre misure di contrasto alla pandemia ha richiesto a SDA la disponibilità alla prosecuzione delle attività garantite con il contratto in essere, fino al 31 dicembre 2023, valutando l'opportunità di condizioni economiche migliorative; pertanto, con l'atto negoziale di proroga del 22.06.2023 le parti hanno formalizzato una estensione contrattuale per un importo massimo ulteriore di **40 milioni di euro**.

Durante il periodo di efficacia di quest'ultima proroga, l'Unità per il completamento della campagna vaccinale è stata soppressa; a ben osservare, infatti, a decorrere dall'1.07.2023, in virtù dell'art. 3 comma 4 del D.L. 51/2023, convertito con Legge 87/2023, il Ministero della Salute è subentrato in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo alla stessa.

Come chiarito nel riscontro acquisito al prot. ANAC n. n. 28679 del 24.02.2025 l'UCCV in tale fase "*nulla disponeva in ordine alla gestione dei materiali progressivamente scaduti e/o in scadenza,* ***sebbene fosse già ampiamente noto all'UCCV la problematica della gestione dei materiali, scaduti e/o in scadenza, stoccati presso i magazzini di SDA***" anche in virtù del fatto che a seguito del mutato contesto pandemico è stata riscontrata una sensibile diminuzione dell'esigenza del materiale in stock da cui è conseguita, di fatto, una mancata distribuzione ed un conseguenziale incremento, nel tempo, delle quantità accantonate.

Le circostanze appena richiamate hanno determinato oggettive difficoltà a carico del Ministero della Salute che in soli cinque mesi - come chiarito dal Direttore dell'Ufficio 13 nonché RUP dell'atto di proroga in epigrafe - avrebbe dovuto:

- *comprendere e valutare le implicazioni derivanti dalla scadenza del Contratto con SDA;*
- *determinarsi in ordine alle soluzioni organizzative più adeguate e più economiche per la corretta gestione dei materiali;*
- *predisporre, approvare i relativi atti di gara (disciplinari, capitolati);*
- *pubblicare gli atti di gara, espletare ed aggiudicare le gare medesime.*

Pertanto, all'approssimarsi del 31.12.2023 – data di scadenza dell'ultima estensione contrattuale formalizzata attraverso i poteri emergenziali – il Ministero della Salute "*con Decreto del Direttore generale della Direzione generale della prevenzione sanitaria del 28 dicembre 2023, stante la necessità di garantire senza soluzione di continuità il servizio in argomento, ha decretato l'indizione di una gara europea suddivisa in lotti funzionali*".

Più in dettaglio, con il Lotto 1 è stato programmato l'affidamento del servizio di stoccaggio e custodia nel magazzino dei materiali, anche per uso sanitario e DPI, per una durata di 36 mesi ed un valore stimato complessivamente in € 300.000.000,00 (trecento milioni di euro); diversamente, con il Lotto 2 è stato programmato l'affidamento del servizio di trasporto dei materiali dai siti di stoccaggio ai luoghi di destinazione finale, per una durata prevista di 36 mesi ed un valore stimato complessivamente in € 7.500.00,00 oltre IVA.

Contestualmente, nelle more dell'espletamento della gara di cui sopra, è stata disposta la proroga dell'atto negoziale *de quo*, ai sensi dell'art. 106, comma 11 D.lgs. 50/2016 fino al 31 dicembre 2024, o per il minor tempo necessario all'espletamento della relativa procedura di gara.

Secondo quanto asserito dal nuovo RUP della procedura nominato con D.D. del Direttore generale ex DGPRE del 26.02.2024, la "*proroga si è resa necessaria oltre che per gli elementi amministrativi sopra richiamati, anche per elementi tecnici legati all'effettiva esecuzione del servizio".*

In data 27.03.2024 il Responsabile Unico del procedimento ha comunicato ad ANAC che l'art. 4 dell'ultimo atto negoziale di proroga siglato in data 22.06.2023 prevedeva che "*il Contratto, come successivamente modificato e integrato, nonché il presente Atto potranno essere prorogati di un ulteriore anno previa formale comunicazione del Committente ed accettazione della controparte*". Tuttavia, il medesimo responsabile informava l'Autorità che "*nel calcolo dell'importo del CIG*

acquisito in quella fase (9852666C7), per ***mero errore materiale,*** *non è stato considerato l'importo necessario a garantire i servizi per il periodo di eventuale proroga (1° gennaio 2024/31 dicembre 2024)*": pertanto, "*in data 28 dicembre 2023, tenuto conto della necessità di garantire senza soluzione di continuità il servizio in argomento e considerata la possibilità di avvalersi della proroga annuale prevista dal contratto ereditato dalla cessata UCCV, il Ministero della Salute ha disposto la proroga dell'atto negoziale de quo fino al 31 dicembre 2024, o per il minor tempo necessario all'espletamento della relativa procedura di gara*".

Orbene, da tale richiesta è emerso che il Ministero della Salute ha formalizzato un ulteriore incremento dell'importo del CIG per **ulteriori 90 milioni** di euro necessari a garantire la copertura dei servizi fino al 31.12.2024.

Con la nota del Ministero della Salute acquisita al prot. ANAC n. 110581 del 25.09.2024 l'Autorità ha ricevuto anche informazioni di maggior dettaglio relativamente alla quantità di materiale custodito nei magazzini SDA; in particolare, il RUP della procedura affermava che "*il materiale oggetto di servizio di stoccaggio, quantificato in data odierna (23.9.2024) in ca. 328.800 m^3 pari a ca. 23.750 tonnellate, risulta stoccato presso n. 25 magazzini a gestione SDA, collocati su sul tutto il territorio nazionale, con una superficie complessiva impegnata di ca. 290.000 m^2*".

Su tale specifico punto l'UCCV – nella documentazione allegata al verbale di passaggio di consegne con il Ministero – aveva espressamente sottolineato la "*non praticabilità di una eventuale rilocazione in tempi ragionevoli, se non attraverso una complessa ed articolata capacità logistica*".

In questo complesso quadro fattuale, però, il Ministero della Salute solo nell'agosto del 2024 - a distanza di un anno dall'intervenuto subentro all'UCCV - sembra essersi reso conto della "*carenza di sostanziale interesse – sia da parte delle Aziende Sanitarie del SSN sia da parte di soggetti privati di settore – rispetto all'acquisizione del materiale stoccato presso i magazzini SDA*".

Il Ministero della Salute, inoltre, come si evince dall'Appunto per il Capo Dipartimento – sottoscritto dal Direttore dell'Ufficio 13 in data 11.09.2024 - era già edotto della circostanza che circa il 79% – del materiale ancora stoccato presso i magazzini SDA era inutilizzabile in quanto scaduto prima del 30.06.2024; più in dettaglio, infatti, in tale documento emergono dati precisi relativi al materiale stoccato nel momento del subentro del Ministero in quanto si legge che alla data del 1° luglio 2023 erano già presenti 84.138 m^3 di materiale non più utilizzabile a fronte dei 245.542 m^3 ancora "idonei alla distribuzione".

Inoltre, si legge nell'Appunto che già con la nota prot. 0036336-22/11/2023-DGPRE, il Ministero rendeva noto *alle AA.SS.LL., AA.OO., AA.OO.UU. e IRCCS di diritto pubblico, la volontà di procedere alla consegna, a titolo gratuito, in favore degli stessi, di materiale per uso sanitario e DPI in corso di validità e dunque utilizzabile*"; tali riferimenti dimostrano la consapevolezza del Ministero relativamente alla circostanza che entro il 31.12.2024 sarebbe scaduto l'88% del materiale sanitario e dei dispositivi di protezione individuale accantonati e stoccati presso i magazzini dell'operatore

economico affidatario dell'appalto di servizi mediante "*un contratto estremamente oneroso che impegna una spesa di circa 65 milioni di €/anno per il solo stoccaggio dei materiali*".

Orbene, nella ricostruzione operata dal RUP nella relazione di riscontro alla comunicazione di avvio del procedimento di vigilanza si evince che solo nel settembre 2024 il Ministero della Salute si è determinato nel senso di individuare soggetti in grado di assicurare l'avvio al recupero e/o smaltimento dei materiali non più utilizzati; pertanto, dopo 13 mesi dall'avvenuto passaggio di consegne dall'UCCV, il Ministero della Salute ha ritenuto più opportuno smaltire il materiale stoccato piuttosto che ricollocarlo altrove.

A ben osservare però, in questo articolato contesto giuridico-fattuale, nell'ottobre 2024, il Ministero della Salute ha altresì rilevato "***la carenza di adeguate professionalità*** *all'interno del Ministero in grado di fornire il necessario supporto ai fini della scelta del modello procedurale da adottarsi nonché della predisposizione degli atti di gara*"; sicché, in data 29.10.2024, come si legge nella relazione del RUP acquisita al protocollo ANAC n. 28679 del 24.02.2025, "*è stata avviata una procedura per la ricerca di una collaborazione specialistica che fosse di supporto per l'individuazione di procedure di gara finalizzata alla ottimale gestione dei materiali ereditati dalle precedenti gestioni emergenziali, procedura che veniva espletata su Mepa e che si concludeva in data 09.12.2024*".

In tale fase, dunque, mentre veniva individuata una società privata per **avviare la predisposizione degli atti di gara** avente ad oggetto sia la gestione logistica della bassa percentuale di materiale ancora utilizzabile sia il recupero e/o smaltimento del materiale non più utilizzabile, il Ministero della Salute con il Decreto del 19.12.2024 disponeva l'ulteriore proroga del Contratto SDA nelle more dell'espletamento della procedura per la gestione dei materiali attualmente stoccati presso i magazzini SDA e comunque fino al 31.12.2025 per un "*ulteriore importo presunto annuo pari a 61 milioni di euro iva inclusa".*

Diritto

1. Criticità legate alla mancata programmazione delle procedure di gara.

Come chiarito nelle premesse fattuali, nel luglio del 2023 il Ministero della Salute è subentrato in tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo all'Unità per il completamento della campagna vaccinale, con un passaggio di consegne formalizzatosi il 27.07.2023.

In questo contesto – alla data di subentro del Ministero, in data 1° luglio 2023 – risultavano stoccati presso i magazzini di un operatore economico privato, SDA Express Courier S.p.A. (oggi Poste Logistics S.p.a.), circa 331.795 m³ di materiali sanitari.

Nello specifico, si trattava di:

- 245.542 m³ di materiali idonei alla distribuzione;

- 84.138 m³ di materiali non idonei alla distribuzione per diverse motivazioni (ad esempio, in quanto privi di adeguata certificazione e/o danneggiati e/o scaduti);
- 2.115 m³ sottoposti a sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria.

Sul punto, nella relazione acquisita al prot. ANAC n. 28679 del 24.02.2025, il Ministero ha esplicato le oggettive difficoltà incontrate per "*determinarsi in ordine alle soluzioni organizzative più adeguate e più economiche per la corretta gestione dei materiali"* a seguito del subentro all'UCCV nel contratto in scadenza in data 31.12.2023.

Tuttavia, anche dopo la formalizzazione della proroga per l'annualità 2024, il Ministero della Salute non è riuscito a predisporre un progetto concreto per la gestione dei materiali ereditati dalle precedenti gestioni emergenziali, né è riuscito a ricollocare e/o smaltire almeno in parte l'immensa mole di materiale custodito nei magazzini SDA, rilevando solo nel settembre 2024 la carenza di adeguate professionalità all'interno del Ministero per la predisposizione degli atti di un'eventuale gara.

Dall'esame dell'ampia documentazione vagliata è stato dunque possibile rilevare che le carenze organizzative e programmatorie del Ministero della Salute hanno assunto un peso particolarmente significativo in virtù dei costi annuali stimati per il deposito delle circa 23.750 tonnellate di materiale accumulato durante l'emergenza pandemica.

A ben osservare, infatti, pare opportuno evidenziare che il ritardo nella programmazione e nell'assunzione delle conseguenti determinazioni ha un costo stimato pari a circa 80 milioni di euro per annualità in quanto il materiale in questione occupa uno spazio di circa 328.800 m³, nei depositi di SDA dislocati sul territorio nazionale.

Sul punto appare conferente richiamare l'art. 37 del d.lgs. n. 36 del 2023 che, in continuità con l'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016, conferma il ruolo essenziale della programmazione per le amministrazioni aggiudicatrici quale momento fondamentale dell'iter di approvvigionamento di un servizio o di un bene; tale fase, infatti, rappresenta un *prius* logico-giuridico mediante il quale le stazioni appaltanti definiscono gli obiettivi concreti da raggiungere in coerenza con i bisogni della collettività.

Una adeguata programmazione, infatti, dovrebbe tendenzialmente garantire la corretta allocazione delle risorse finanziarie essendo la stessa finalizzata a razionalizzare le scelte strategiche delle stazioni appaltanti in funzione degli obiettivi da perseguire, anche in aderenza con quanto disposto dall'art. 97 della Carta Costituzionale.

Nel caso di specie, l'operato del Ministero della Salute appare carente proprio con riferimento alla programmazione dell'attività correlata alla gestione dell'ingente mole di materiale stoccato e custodito da SDA.

Sul punto, già nella nota di riscontro acquisita al prot. ANAC n. 110581 del 25.09.2024 il RUP della procedura in oggetto aveva informato l'Autorità in merito alla circostanza che il Ministero nel momento del "passaggio di consegne" era in una fase di riorganizzazione - durata sino ai

primi mesi del 2024 - senza però chiarire come la riorganizzazione interna potesse influire, in concreto, sulla programmazione del servizio per le annualità successive al 2024.

Occorre altresì sottolineare che nella medesima nota del 25.9.2024 il Ministero della Salute appariva pienamente consapevole delle complessità operative e dei tempi connessi affermando che "*per la chiusura definitiva dei rapporti contrattuali con l'attuate operatore economico aggiudicatario del servizio, vanno considerati, oltre ai tempi "tecnici" per l'espletamento della procedura di gara europea, l'ingente intervallo di tempo necessario a "trasferire" i materiali dai magazzini attuali presso i magazzini dell'eventuale nuovo operatore economico. Sulla base di uno studio tecnico effettuato internamente a questo Ministero dai responsabili della logistica e sulla base di esperienze analoghe desunte dalla letteratura, i cui dettagli di seguito si riportano, il tempo necessario allo svolgimento di tale trasferimento, sarebbe di* ***circa 1 anno***".

Tuttavia, anche nel corso dell'estensione contrattuale finalizzata a coprire interamente l'annualità 2024 il Ministero della Salute non è stato in grado di adottare alcuna determinazione propedeutica allo smaltimento e/o trasferimento di un'adeguata percentuale dei materiali di cui sopra.

A tal proposito, inoltre, occorre sottolineare come già nell'atto negoziale di proroga modificativo del contratto di appalto di servizi di trasporto di merci e servizi complementari (CIG 98552666C7) protocollato in data 22.06.2023 si legge che "*stante l'ingente quantitativo di materiale dell'Unità stoccato presso i magazzini a gestione SDA e, stante l'impossibilità di procedere entro il 30 giugno 2023 alla dismissione/smaltimento del citato materiale, sussiste la necessità di garantire il prosieguo delle prestazioni contrattuali, procedendo, pertanto, alla ripetizione delle stesse*".

Conclusivamente, dunque, dalla documentazione allegata alla nota di riscontro dell'attuale RUP della procedura è emerso che l'operato della stazione appaltante non è risultato conforme ai principi generali enucleati nell'art. 30 co. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016 né alle prescrizioni contenute nell'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016, nell'art. 37 del d.lgs. n. 36 del 2023 e nell'art. 6 dell'allegato I.5 con riferimento alla programmazione della procedura ad evidenza pubblica propedeutica a gestire lo stoccaggio dell'ingente quantitativo di materiale collocato presso i magazzini della SDA Express Courier S.p.A. (oggi Poste Logistics S.p.a.).

2. Utilizzo improprio della proroga tecnica di cui all'art. 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016

Con Decreto del Direttore della Direzione generale della prevenzione sanitaria del 29 dicembre 2023 - nelle more dell'espletamento della gara (mai bandita) per l'affidamento dei servizi in questione - è stata disposta la proroga dell'atto negoziale modificativo del contratto di appalto di servizi di trasporto merci e servizi complementari, ai sensi dell'art. 106, comma 11 d.lgs. 50/2016, fino al 31 dicembre 2024, o per il minor tempo necessario all'espletamento della relativa procedura di gara.

Il Ministero della salute, dunque, ha utilizzato un istituto giuridico cristallizzato nel d.lgs. n. 50 del 2016 per estendere la durata del contratto per l'affidamento del "*servizio di presa in carico dalla dogana di destinazione della merce o dal punto di presa sul territorio nazionale, trasporto della merce presso propri depositi, con connessa attività di custodia, nonché ridistribuzione e trasporto dei colli della merce ai luoghi di destinazione finale*" stipulato in data 30 maggio 2020 dalla Struttura commissariale pro tempore in attuazione dell'art. 122 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18.

A tal proposito occorre rammentare che la potestà amministrativa, anche in situazioni eccezionali come quella di un'emergenza sanitaria, soggiace al principio di legalità, il quale impone che l'azione amministrativa debba essere conforme alla legge.

Nel caso di specie, l'utilizzo dell'art. 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016 appare giuridicamente inidoneo a giustificare l'estensione contrattuale di un contratto stipulato con i poteri straordinari attribuiti in fase emergenziale; a ben vedere, infatti, benché l'art. 4 dell'atto negoziale di proroga - modificativo del contratto di appalto di servizi di trasporto di merci e servizi complementari - prevedesse esplicitamente la possibilità di una proroga per "*un ulteriore anno previa formale comunicazione del Committente ed accettazione della controparte*", l'utilizzo dell'istituto della proroga c.d. tecnica appare improprio.

L'art. 106 co.11 del d.lgs. n. 50 del 2016, infatti, permette alle stazioni appaltanti di modificare la durata del contratto "*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*".

A tal riguardo pare opportuno evidenziare che l'opzione di proroga era prevista in un altro atto negoziale volto ad estendere la durata di un contratto stipulato con poteri commissariali emergenziali e non in un bando o nei relativi documenti di gara; per di più, nell'ultimo atto negoziale di proroga, modificativo del contratto di appalto di servizi di trasporto di merci e servizi complementari, siglato dall'UCCV con la SDA S.p.a. in data 22.06.2023, non erano stati in alcun modo valorizzati gli aspetti economici relativi alle eventuali proroghe.

Come noto, infatti, in fase di acquisizione del CIG le stazioni appaltanti dovrebbero computare sia il valore complessivo dell'appalto sia il valore delle eventuali opzioni di proroga; a ben osservare, però, con l'atto negoziale di proroga del 22.06.2023, l'UCCV ha considerato esclusivamente la somma di € 40.000.000,00 necessaria per effettuare i pagamenti all'operatore economico nel periodo di tempo intercorrente dall'1.07.2023 al 31.12.2023. Diversamente, per poter utilizzare l'istituto dell'art. 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016 l'importo da computare – correttamente – in fase di acquisizione del CIG doveva essere di 130 milioni di euro, includendo quindi anche i 90 milioni di euro per l'opzione relativa all'annualità 2024.

Tale criticità emerge *ex actis* anche dal Decreto del 7.08.2024 con cui il Capo Dipartimento della prevenzione, della ricerca e delle emergenze sanitarie ha statuito di "***procedere con effetto retroattivo*** *a formalizzare la proroga, per il periodo 1°gennaio 2024 – 31 dicembre 2024 del*

contratto stipulato con la società SDA Express Courier S.p.A. (oggi Poste Logistics S.p.A.)" e di "*autorizzare l'impegno della spesa per il periodo 1° gennaio 2024 - 30 giugno 2024 per € 39.500.000,00, di cui € 30.810.000,00 a favore di SDA Express Courier S.p.A ed € 8.690.000,00 a favore del Tesoro dello Stato*". Nel medesimo Decreto è stato altresì autorizzato all'art. 3, l'impegno di spesa per il periodo 1° luglio 2024 - 31 dicembre 2024 per € 39.500.000,00, di cui € 30.810.000,00 a favore di Poste Logistics S.p.A., ed € 8.690.000,00 favore del Tesoro dello Stato.

Orbene, a fronte di una estensione contrattuale relativa all'intera annualità 2024, solo in data 7.08.2024 è stata autorizzata la proroga con il conseguente impegno di spesa dei 90 milioni di euro necessari per l'espletamento del servizio; da tali considerazioni derivano ulteriori perplessità in merito a quanto statuito nel Decreto del Direttore Generale della Prevenzione sanitaria del 29.12.2023 che ha disposto la proroga tecnica ove si legge che "*che appare quindi assicurata la copertura finanziaria e che la voce di spesa relativa al servizio di presa in carico dalla dogana di destinazione della merce o dal punto di presa sul territorio nazionale, trasporto della merce presso propri depositi, con connessa attività di custodia, nonché ridistribuzione e trasporto dei colli della merce ai luoghi di destinazione finale (all inclusive) potrà essere imputata sui pertinenti capitoli di bilancio dello stato di previsione del Ministero della salute*".

Simili rilievi evidenziano un utilizzo dell'istituto della proroga tecnica senza l'effettiva copertura finanziaria dal momento che solo in data 7.08.2024 si è proceduto a sanare retroattivamente l'estensione contrattuale dal punto di vista contabile.

Appare, inoltre, opportuno sottolineare che l'art. 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016 prevede che la proroga sia limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione di una nuova procedura di gara; nel caso di specie, però, dal luglio del 2023 al dicembre del 2024 pur a fronte di un contratto relativo ad importi economici ingenti (circa 100 milioni di euro per ogni annualità), il Ministero della Salute non è stato in grado di definire un percorso chiaro di smaltimento e/o di riallocazione per una percentuale significativa del materiale accantonato.

Tali considerazioni sono confermate anche dal Decreto del 19.12.2024 che ha disposto l'ulteriore proroga del Contratto SDA nelle more dell'espletamento della procedura per la gestione dei materiali attualmente stoccati presso i magazzini SDA e comunque fino al 31.12.2025; quest'ultima estensione di importo presunto annuo pari a **61 milioni di euro iva inclusa** non potrà verosimilmente neanche essere l'ultima in quanto nello stesso Decreto è espressamente chiarito che occorrono almeno 275 giorni lavorativi (pari a 5.500 viaggi necessari) per trasferire e/o smaltire i materiale giacenza depositato in 323.000 metri cubi di magazzini dislocati tra Lombardia, Lazio, Piemonte, Abruzzo ed Emilia Romagna.

Nel caso di specie, dunque, l'istituto di cui all'art. 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016 è stato utilizzato - nei sensi sopra esposti - in maniera distorta, determinando un consistente vantaggio

economico per l'operatore economico SDA (oggi Poste Logistic S.p.a.) individuato nel corso dell'emergenza pandemica dal Commissario straordinario.

L'operato del Ministero della Salute appare, dunque, contrastante rispetto ai principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza, di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità nei sensi richiamati dall'art. 30 co. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016, permettendo all'operatore economico in questione di essere remunerato - anche nel corso del 2025 - per il deposito del materiale sanitario di proprietà dello stesso Ministero; per di più, non essendo ancora stata indetta alcuna procedura di gara propedeutica allo smaltimento del suddetto materiale, appare ipotizzabile che tale contratto dovrà essere nuovamente prorogato in assenza dei presupposti normativi ed in distonia con i principi pro-concorrenziali di derivazione euro-unitaria oltreché con i principi desumibili dall'art. 97 della Carta Costituzionale.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 9 aprile 2025.

DELIBERA

- che l'attività di vigilanza effettuata ha consentito di accertare che il Ministero della Salute ha utilizzato in maniera impropria l'istituto della proroga tecnica, estendendo la durata contrattuale del contratto di appalto di servizi in oggetto, non facendo ricorso a procedure ad evidenza pubblica per la scelta del contraente e violando reiteratamente i principi di cui agli artt. 30 co. 1 e 106 co. 11 del d.lgs. n. 50 del 2016 nei sensi sovraesposti;
- che l'operato del Ministero della Salute non è risultato conforme ai principi generali enucleati nell'art. 30 co. 1 del d.lgs. n. 50 del 2016 né alle prescrizioni contenute nell'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016 (ora art. 37 del d.lgs. n. 36 del 2023) con riferimento alla programmazione della procedura ad evidenza pubblica propedeutica a gestire lo stoccaggio/smaltimento dell'ingente quantitativo di materiale di propria proprietà.
- di dar mandato al competente Ufficio di trasmettere la presente delibera al Ministero della Salute per le opportune valutazioni di competenza con la richiesta di aggiornare l'Autorità nel termine dei 60 giorni.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 28 aprile 2025

Il Segretario

Valentina Angelucci