



## DELIBERA N. 511 del 22 dicembre 2025

### Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 presentata da Polygon S.p.A. a socio unico - Procedura aperta telematica per il servizio di manutenzione e assistenza tecnica delle apparecchiature biomediche di altissima tecnologia in fabbisogno alle aziende sanitarie della regione del veneto e all'APSS di Trento – 1 edizione suddivisa in 48 lotti funzionali – Accordo quadro multifornitore – CIG (lotto 1) B752A7DDBC – Importo a base di gara: Euro 183.209.600,60 – S.A. Azienda Zero.

UPREC - PREC 335-2025-S

### Riferimenti normativi

Artt. 59 e 76, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023.

### Parole chiave

Accordo quadro multifornitore, accordo quadro incompleto, condizioni oggettive, percentuali di affidamento, servizi analoghi.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione  
nell'adunanza del 22 dicembre 2025

## DELIBERA

### *Considerato in fatto*

Con istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 129113 del 3 ottobre 2025, la Società Polygon S.p.A. a socio unico ha censurato la *lex specialis* di gara per violazione e



falsa applicazione dell'art. 59 del D.lgs. n. 36/2023 (accordo quadro) sotto diversi profili. In primo luogo, per mancata definizione *ex ante* dei casi e delle modalità di ricorso o meno alla fase di riapertura del confronto competitivo; in secondo luogo, per omessa predeterminazione delle percentuali di affidamento.

La società istante ha contestato la mancata previsione nei documenti di gara di criteri oggettivi che consentono di distinguere quando l'ente aderente all'accordo quadro procederà mediante ordinativi diretti e quando procederà con il rilancio competitivo, nonché sulla base di quali criteri sarà individuato l'operatore economico tra gli aggiudicatari dell'accordo quadro. Viene dedotto che l'unico riferimento alla riapertura del confronto competitivo contenuto nella *lex specialis* di gara è generico ed inappropriato, in quanto si riferisce all'ingresso nel mercato *“di apparecchiature tecnologicamente diverse (nuove tecnologie) da quelle già oggetto di offerta nel corso della procedura ma simili o assimilabili alle stesse nonché al mutare delle condizioni tecniche del mercato di riferimento (nuovi livelli di servizio – SLA) non disciplinati nella documentazione di gara”*. Tale previsione *“è totalmente arbitraria e inaderente all'oggetto dell'affidamento che riguarda invero i servizi di manutenzione”*. Viene, inoltre, censurata la disciplina di gara, nella parte in cui rimette alla discrezionalità degli Enti aderenti all'accordo quadro la scelta dell'affidatario, individuando il prodotto ritenuto maggiormente idoneo in base alle *“esigenze cliniche”*, senza stabilire percentuali e/o priorità di affidamento, con il *“concreto rischio che solo uno degli affidatari sia chiamato ad eseguire l'affidamento integrale di uno o più lotti esaurendo il massimale di ciascun importo e comunque che la scelta avvenga in difetto di qualsivoglia criterio oggettivo in via del tutto arbitraria”*. Secondo l'istante, la mancanza di qualsiasi criterio di precedenza nell'emissione di ordinativi di fornitura vanifica la *ratio* dell'accordo quadro multi-fornitore, si pone in contrasto con la modifica apportata dal Decreto Correttivo del Codice al primo comma dell'art. 59 e non consente agli operatori di formulare un'offerta consapevole, in quanto non rende possibile la previsione delle chances di aggiudicazione.

Con nota prot. 132743 del 15 ottobre 2025 è stato avviato il procedimento in contraddittorio alle parti.

Con memoria, acquisita al prot. n. 134375 del 20 ottobre 2025, l'Azienda Zero ha replicato alle censure dell'istante, sostenendo che la legge di gara risulta chiara nel disciplinare l'accordo quadro di tipo misto o ibrido, ai sensi dell'art. 59, comma 4, lett. c), ossia per una parte senza riapertura del confronto competitivo e per l'altra parte con riapertura. L'affidamento della **prestazione principale** avviene senza riapertura del confronto competitivo nei confronti dell'operatore classificatosi utilmente nella graduatoria, *“ritenuto preferibile in base al criterio della maggiore idoneità secondo le “esigenze cliniche”, intese come affidabilità delle prestazioni nel contesto clinico-organizzativo delle apparecchiature da mantenere”*. Invece,



**l'affidamento dei “servizi analoghi** (ossia prestazioni di servizi di manutenzione di apparecchiature di altissima tecnologia) avviene con riapertura del confronto competitivo con gli altri aggiudicatari, mediante invio di richiesta di offerta secondo le modalità e i requisiti richiesti nella documentazione di gara che sarà all'uopo predisposta”. Relativamente alle percentuali di affidamento, viene affermato che l'impostazione della gara mira a conciliare standardizzazione e flessibilità gestionale, garantendo un livello qualitativo coerente e uniforme delle prestazioni sul territorio regionale, e che “il ridotto numero di apparecchiature in taluni dei lotti posti a gara non consente di prevedere a monte alcuna forma di “suddivisione” del servizio (e quindi di percentuali di aggiudicazione)”, anche alla luce delle diverse realtà aziendali in cui va collocata l'apparecchiatura.

#### *Ritenuto in diritto*

Le questioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità riguardano la legittimità della disciplina di gara rispetto all'art. 59, sia per quanto concerne l'affidamento delle prestazioni “principali” senza rilancio competitivo, sia per quanto concerne l'affidamento di prestazioni ulteriori rispetto a quelle cd. principali oggetto dell'accordo quadro.

#### **1. La lex specialis di gara.**

Preliminare all'analisi delle suddette questioni è la disamina della *lex specialis* di gara.

Con Deliberazione del Direttore Generale dell'Azienda Zero (soggetto aggregatore e centrale di committenza della Regione Veneto) n. 393 del 12 giugno 2025, è stata indetta una procedura aperta, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'affidamento del servizio di manutenzione e assistenza tecnica di apparecchiature biomediche di altissima qualità per i seguenti Enti aderenti all'iniziativa di acquisto: le Aziende Sanitarie ed Ospedaliere della Regione Veneto, l'I.R.C.C.S. Istituto Oncologico Veneto e l'Azienda Sanitaria per i Servizi Sanitari (APSS) di Trento.

L'appalto è stato suddiviso in 48 lotti funzionali, in base alla tipologia di attrezzatura/sistema, alla ditta fabbricante e alla fascia di criticità. Il capitolato tecnico specifica che sono previste solo due fasce di criticità: A - tecnologie con età inferiore o uguale ai 6 anni o tecnologie a prescindere dall'età considerate di alta criticità nella singola organizzazione sanitaria, B - tecnologie di età superiore ai 6 anni. Il valore complessivo della procedura è stato stimato in € 418.764.800,00 Iva esclusa, suddivisi in: € 183.209.600,00 come importo complessivo a base di gara; € 13.086.400,00 per l'opzione di proroga semestrale ex art. 120, comma 10, del Codice; € 39.259.200,00 per il quinto d'obbligo; **€ 91.604.800,00 come importo**



**complessivo dei servizi analoghi ex art. 76, comma 6, del Codice; € 91.604.800,00** come importo dell'opzione ex art. 120, comma 1, lett. a).

Dalla disamina della *lex specialis* di gara si evince che l'Azienda Zero ha declinato lo strumento dell'accordo quadro in modo peculiare. La procedura è stata impostata secondo lo schema dell'accordo quadro multi-fornitore misto, ai sensi dell'art. 59, comma 4, lett. c) del Codice, prevedendo la riapertura del confronto competitivo per l'affidamento di servizi analoghi nei limiti dell'art. 76, comma 6, del Codice.

L'affidamento delle prestazioni cd. principali relative ai servizi di manutenzione e di assistenza tecnica delle apparecchiature biomediche di altissima tecnologia (indicate nel capitolato tecnico) avviene senza rilancio competitivo. L'Azienda Zero ***“stipulerà con gli operatori economici collocatisi utilmente in graduatoria un accordo-quadro con più operatori economici, con riapertura del confronto competitivo, ai sensi dell'art. 59 commi 1 e 4 lett. c) del Codice, mediante utilizzo dello Schema di Accordo Quadro allegato al presente Disciplinare, che indicherà espressamente i limiti massimi dei beni e dei servizi espressi in termini di quantità ed il periodo di efficacia, nel rispetto delle regole di successione in graduatoria e delle quote di seguito indicate:***

Per ogni lotto		
Posizione in graduatoria di aggiudicazione e	Percentual e minima garantita	Percentual e massima
1°	Nessun minimo garantito	100%
Posizioni successive*	Nessun minimo garantito	100%

***\*Tutti gli operatori economici presenti in graduatoria la cui offerta sia ritenuta idonea avendo superato la soglia di sbarramento qualitativa e rispettando la base d'asta insuperabile fissata dalla Stazione Appaltante.***

Non sono previste percentuali minime garantite, per singolo lotto, ma l'obbligo di ciascun concorrente, a prescindere dalla posizione in graduatoria, di erogare il 100% delle prestazioni, su richiesta dell'ente aderente all'accordo: *“ciascun Ente aderente potrà emettere Ordinativi di Fornitura nei confronti di uno o più degli operatori economici collocatisi utilmente nella graduatoria di aggiudicazione, fino al raggiungimento delle percentuali massime di fornitura sopra indicate, individuando il prodotto ritenuto motivatamente maggiormente idoneo alle esigenze cliniche”.*



La riapertura del confronto competitivo è prevista per l'affidamento di *“apparecchiature tecnologicamente diverse (nuove tecnologie) da quelle già oggetto di offerta nel corso della procedura ma simili o assimilabili alle stesse”* di nuovo ingresso nel mercato oppure in presenza di nuovi livelli di servizio (SLA). Tale fase riguarda apparecchiature diverse rispetto a quelle oggetto di gara e viene ammessa *“nei limiti di quanto previsto dall’art. 76, comma 6, del Codice”*, per un importo stimato in € 91.604.800,00. Gli enti sanitari aderenti potranno trasmettere agli operatori economici che hanno partecipato alla gara una richiesta di offerta, nella quale saranno stabiliti i termini del confronto competitivo. Oggetto del confronto sarà l’offerta economica e i termini di svolgimento del servizio.

Viene, nello specifico, previsto che: ***“Nel caso di ingresso nel mercato, nel corso di validità del presente Accordo Quadro, di apparecchiature tecnologicamente diverse (nuove tecnologie) da quelle già oggetto di offerta nel corso della procedura ma simili o assimilabili alle stesse nonché al mutare delle condizioni tecniche del mercato di riferimento (nuovi livelli di servizio – SLA) non disciplinati nella documentazione di gara, Azienda Zero si riserva di avviare - nei limiti di quanto previsto dall’art 76 comma 6 del Codice – un ulteriore confronto competitivo tramite apposita Richiesta di Offerta da inviarsi a tutti gli operatori economici che hanno partecipato alla procedura per il lotto di afferenza e che non siano stati esclusi dalla stessa. Potrà essere oggetto di riapertura del confronto competitivo l’offerta economica e/o i termini di svolgimento del servizio, come sarà precisato in sede di Richiesta di Offerta. Gli Operatori Economici dovranno fornire apposita offerta, tecnica ed economica, secondo le modalità e i requisiti richiesti nella relativa documentazione di gara, all’uopo predisposta. Nel caso di acquisti preceduti da una riapertura del confronto competitivo, l’operatore economico parte dell’Accordo Quadro non sarà vincolato a presentare offerta. Si fa presente in ogni caso che il quantitativo complessivo degli ordinativi che verranno emessi, sia per l’acquisto dei servizi oggetto del presente appalto nonché delle eventuali forniture simili o assimilabili, non potrà superare quello riportato nell’allegato Quadro Economico dell’Appalto”*** (nel medesimo senso cfr. art. 3.3 del disciplinare di gara, recante *“modifica del contratto in fase di esecuzione”*, nonché art. 2 dello schema di accordo di quadro).

## **2. Le questioni da esaminare.**

Le questioni sottoposte in esame si possono suddividere, per schematicità, nelle seguenti punti:

- 1) legittimità, in un accordo quadro multi-fornitore, del criterio di selezione dell’operatore economico che effettuerà la prestazione basata esclusivamente sulle esigenze cliniche dell’amministrazione;



- 2) mancata e/o incerta previsione delle percentuali di affidamento dell'accordo quadro ai diversi operatori economici;
- 3) illegittimità e/o incertezza della modalità di affidamento dei servizi di manutenzione su nuovi macchinari, regolamentata mediante riapertura del confronto competitivo con affidamento "in ripetizione" di servizi analoghi.

### **3. Sulla prima questione: criteri di selezione dell'operatore economico.**

Con riferimento alla prima questione, occorre prendere le mosse dal dato normativo.

L'art. 59 del Codice, in maniera pressoché analoga all'art. 54 del d.lgs. n. 50/2016, opera una distinzione a seconda che l'accordo quadro sia concluso con un solo operatore economico o con più operatori economici. Nel caso di accordo multi-fornitore, la disciplina è improntata a criteri di flessibilità, prevedendo tre diverse modalità di esecuzione dell'accordo quadro: a) senza la riapertura del confronto competitivo, qualora l'accordo quadro contenga tutti i termini relativi alle prestazioni da affidate e siano fissate le condizioni oggettive per individuare gli operatori (cd. accordo quadro completo); b) riaprendo il confronto competitivo qualora l'accordo non contempli tutti i termini (cd. accordo quadro incompleto); c) in parte senza riapertura del confronto competitivo ed in parte con rilancio competitivo, se è previsto nella legge di gara, stabilendo i "criteri oggettivi" e le "condizioni" del successivo rilancio (cd. accordo quadro misto o ibrido).

L'accordo quadro *"costituisce una procedura di selezione del contraente (che non postula alcuna deroga ai principi di trasparenza e completezza dell'offerta) allo scopo di semplificare, sotto il profilo amministrativo, il processo d'aggiudicazione dei contratti fra una o più stazioni appaltanti ed uno o più operatori economici, individuando futuri contraenti, prefissando condizioni e clausole relative agli appalti in un dato arco temporale massimo, con l'indicazione dei prezzi e, se del caso, delle quantità previste [...] in particolare, questa fattispecie contrattuale è particolarmente utile per le pubbliche amministrazioni quando non sono in grado di predeterminare, in maniera precisa e circostanziata, i quantitativi dei beni da acquistare [...]"* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 6 agosto 2021, n. 5785; TAR Lazio, Roma, sez. III, 22 maggio 2023, n. 8633). Si tratta di uno strumento flessibile che consente alle stazioni appaltanti di instaurare un rapporto negoziale con uno o più operatori economici, stabilendo le clausole essenziali che dovranno essere rispettate nel momento in cui la stazione appaltante intenda stipulare i successivi contratti attuativi dell'accordo (cd. *pactum de modo contrahendi*, la cui efficacia consiste nel vincolare la successiva manifestazione di volontà delle parti nella stipula dei contratti esecutivi). L'Autorità si è più volte espressa sul tema, chiarendo che *"questo istituto consente alla stazione appaltante di aggregare gli acquisti, ottenendo benefici connessi al fenomeno dell'economia di scala, attraverso uno strumento flessibile che permetta di poter far affidamento su un determinato volume massimo di prestazioni in un arco di tempo determinato, al quale la stazione appaltante può liberamente attingere. In*



*questo senso, l'accordo quadro, una volta concluso, consente alla stazione appaltante di poter discrezionalmente decidere se (e in quale misura) procedere alla stipula dei successivi affidamenti in base alle proprie concrete esigenze, fermo restando l'obbligo di rispettare le condizioni contrattuali fissate nell'accordo quadro [...] La discrezionalità della stazione appaltante trova tuttavia un limite rappresentato dalla necessità, normativamente stabilita, di individuare nell'accordo quadro, come detto, quantomeno le clausole essenziali" (Atto del Presidente prot. n. 63059 del 1° agosto 2023). In particolare, viene sottolineata la necessità che "la stazione appaltante ponga particolare attenzione a definire in modo adeguato tutti gli elementi che consentano gli operatori economici interessati di formulare una offerta che sia consapevole"; (Delibera Anac n. 447 del 26 settembre 2023).*

Nel caso di accordo quadro senza riapertura del confronto competitivo, ai sensi dell'art. 59, comma 4, lett. a) del Codice, è necessario che i documenti di gara indichino le "condizioni oggettive (...) per determinare quale degli operatori economici parti dell'accordo effettuerà la prestazione". Questa regola vale anche per gli accordi quadro multi-fornitore misti (comma 4, lett. c) in relazione all'affidamento di prestazioni mediante ordinativi diretti, senza fase di rilancio. Con riferimento a tale presupposto, il considerando 61 della direttiva 2014/24/CE precisa che "le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere la facoltà di ottenere lavori, servizi o forniture specifici contemplati dall'accordo quadro, o richiedendoli da uno degli operatori economici determinato in base a **criteri oggettivi** e secondo i termini già stabiliti, o aggiudicando un appalto specifico per i lavori, i servizi e le forniture in questione in base a una mini-gara tra gli operatori economici parti dell'accordo quadro. Onde assicurare la trasparenza e la parità di trattamento, le amministrazioni aggiudicatrici **dovrebbero indicare nei documenti di gara per l'accordo quadro i criteri oggettivi su cui si baserà la scelta tra quei due metodi di esecuzione dell'accordo quadro. Tali criteri potrebbero per esempio riguardare la quantità, il valore o le caratteristiche dei lavori, delle forniture o dei servizi in questione, compresa l'esigenza di un grado di servizio più elevato o di un livello di sicurezza rafforzato, o l'evoluzione del livello dei prezzi rispetto a un indice dei prezzi prestabilito [...]**".

Nel caso in esame, il generico riferimento alle "esigenze cliniche" dell'ente aderente, quale unico criterio di selezione dell'operatore economico cui rivolgere l'ordinativo di fornitura, non appare idoneo a soddisfare il requisito della preventiva definizione delle "condizioni oggettive" per l'affidamento dei contratti attuativi.

Pur riconoscendo ampia discrezionalità alle stazioni appaltanti nella fissazione di tali criteri, soprattutto per gli acquisti in ambito sanitario - nei quali è necessario soddisfare fabbisogni complessi e articolati – si osserva che tale discrezionalità deve essere esercitata in modo adeguato, logico e coerente rispetto all'interesse da perseguire. La definizione dei criteri "oggettivi" su cui si baserà la scelta



dell'operatore economico destinatario dell'ordinativo di fornitura deve essere assunta all'esito di una adeguata attività istruttoria, che tenga conto sia dell'esigenza dell'amministrazione di mantenere la flessibilità nella scelta dell'operatore economico, sia dell'esigenza degli operatori economici di conoscere *ex ante* le condizioni in presenza delle quali saranno preferiti rispetto ai concorrenti. Tali condizioni potranno basarsi, a titolo esemplificativo, sulle condizioni economiche di aggiudicazione, sull'innovazione tecnologica delle apparecchiature, sui maggiori livelli di qualità garantiti, su prescrizioni mediche (in caso di dispositivi medici) oppure su altre documentate esigenze dell'amministrazione.

Nell'esercizio di tale attività discrezionale è, inoltre, importante valutare la pertinenza, coerenza e proporzionalità tra criteri e oggetto del contratto attuativo da affidare (come sottolineato da Cons. Stato, sez. V, 3 ottobre 2023 n. 8641, *“Quel che conta è, infatti, che i criteri prescelti per la valutazione dell'offerta siano pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto messo a gara, oltre che trasparenti e intelligibili, consentendo ai concorrenti di calibrare la propria offerta, con la conseguenza che in tale contesto può assumere senz'altro importanza preminente il criterio qualitativo rispetto a quello economico o viceversa per l'aggiudicazione del servizio, con il solo limite dell'irragionevolezza o illogicità dei criteri prescelti in relazione alla specifica gara”*). Orbene, se per l'affidamento di forniture o servizi con caratteristiche differenziate, nell'ambito di una funzionalità di base comune, destinati ad essere usati da persone fisiche (come dispositivi medici o farmaci), è ragionevole che la legge di gara contempli le esigenze clinico-terapeutiche dell'assistito, altrettanto non può dirsi nel caso in cui l'affidamento riguardi forniture o servizi con caratteristiche omogenee, come quando l'oggetto dell'accordo quadro è rappresentato da servizi manutentivi su apparecchiature con caratteristiche standardizzate (come nel caso in esame).

La presente procedura rientra, infatti, in questa seconda tipologia, trattandosi dell'affidamento del servizio di manutenzione full risk totale su apparecchiature di alta tecnologia con caratteristiche standardizzate (angiografo digitale, archi a c digitale, gamma camera digitale, mammografo digitale, pet tc, portatili rx digitali, telecomandi digitali etc. di determinati marchi indicati nel capitolato). Appare, pertanto, non coerente con l'art. 59 del Codice, non proporzionata con l'oggetto dell'affidamento e non supportata da adeguata istruttoria, la clausola del disciplinare di gara che prevede le sole esigenze cliniche dell'amministrazione aderente all'accordo quale unico criterio per selezionare l'operatore economico che effettuerà la prestazione richiesta mediante ordinativi di fornitura.

D'altra parte, la stessa Azienda Zero (in sede di memoria) ha riconosciuto la *“difficoltà interpretativa e manifesta sin d'ora la propria intenzione di modificare gli atti di gara, al fine di meglio precisare il criterio in parola”*. Si invita, pertanto, la



stazione appaltante a procedere in tal senso, precisando tale criterio tenendo conto dei principi enunciati.

#### **4. Sulla seconda questione: percentuali di affidamento.**

Con riferimento alla questione relativa alla omessa e/o incerta predeterminazione delle percentuali e/o priorità di affidamento tra gli operatori utilmente collocati in graduatoria, si osserva quanto segue.

Il primo comma dell'art. 59 del Codice (in seguito alla modifica apportata dal Decreto correttivo di cui al d.lgs. 209/2024), nell'ottica di garantire il principio di equilibrio contrattuale, stabilisce che, in caso di accordo quadro multi-fornitore senza rilancio competitivo, *“la decisione a contrarre indica altresì le percentuali di affidamento ai diversi operatori economici al fine di assicurare remuneratività dei singoli contratti attuativi”*. Come sottolineato nella relazione illustrativa del Consiglio di Stato allo schema di decreto correttivo, la novella è funzionale a *“tutelare le esigenze di investimento degli operatori economici aggiudicatari dell'accordo quadro e le loro legittime aspettative in ordine alla stipula dei contratti attuativi, consentendo il rispetto del principio dell'equilibrio contrattuale”*, pertanto viene richiesto che la decisione a contrarre indichi *“nei casi in cui l'accordo quadro sia concluso con più operatori economici (e nel caso in cui l'accordo contenga tutti i termini di esecuzione), le percentuali di affidamento da determinarsi, in ragione dell'esigenza di assicurarne l'equilibrio contrattuale, nonché le tempistiche di stipula dei conseguenti contratti applicativi”*.

L'Autorità ritiene che la predeterminazione delle suddette quote di affidamento non vada intesa come rigido rispetto di percentuali massime o minime fissate *ex ante* nella decisione a contrarre, cioè come garanzia assoluta di attribuzione di un determinato quantitativo di fornitura. Il legislatore ha posto tale obbligo a carico delle stazioni appaltanti al solo fine di consentire agli operatori economici di effettuare una valutazione sulla remuneratività della propria offerta. Ciò non toglie che l'accordo quadro è (e rimane) uno strumento negoziale flessibile, per cui va tuttora riconosciuta la discrezionalità della stazione appaltante nella previsione di percentuali di affidamento minime oppure massime, nella loro quantificazione, nell'eventuale decisione di non coprire il 100% della quota, nonché nell'eventuale deroga motivata delle percentuali previste, in funzione del fabbisogno da soddisfare.

Tale interpretazione, oltre ad essere coerente con la flessibilità di tale strumento, appare compatibile con l'ultima parte dell'art. 59, comma 4, lett. a) del Codice (non modificata dal Decreto Correttivo) che tuttora prevede che *“l'individuazione dell'operatore economico che effettuerà la prestazione avviene con decisione motivata in relazione alle specifiche esigenze dell'amministrazione”*. In tal senso, si è espressa anche la giurisprudenza (TAR Lombardia, Milano, sez. II, 7 luglio 2025, n. 2571, che ha ritenuto legittima la percentuale paritaria di affidamento dei contratti



attuativi per il 50% all'aggiudicatario e per il 50% al secondo classificato), la quale ha evidenziato che *“la qualità di sottoscrittore dell’Accordo quadro non attribuisce pretese immediatamente esecutive, trattandosi di accordo diretto ad assumere solo l’obbligo di applicare ai contratti attuativi le condizioni prestabilite, con individuazione dell’importo massimo assegnabile al fine di garantire il rispetto dei principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza”*.

Nel caso in esame, pur riconoscendo la discrezionalità della stazione appaltante nella modulazione delle percentuali di affidamento, si ritiene che tale discrezionalità non sia stata esercitata in modo coerente, logico e proporzionato rispetto all’interesse di garantire l’equilibrio contrattuale e di consentire agli operatori economici una valutazione sulla remuneratività della propria offerta (esigenze sottese alla novella del primo comma dell’art. 59).

Il disciplinare di gara prevedendo che a tutti gli operatori utilmente collocati in graduatoria può essere richiesto il 100% della prestazione del singolo lotto di gara (come percentuale massima) non rende esplicita quale sia la quota massima di affidamento che può essere ripartita tra l’aggiudicatario, il secondo classificato e gli ulteriori operatori economici che superano la soglia di sbarramento qualitativa. A rigore, potrebbe accadere che più enti richiedano l’intero quantitativo di fornitura non all’aggiudicatario, ma ad altri operatori economici, senza che sia *ex ante* intellegibile e trasparente il criterio utilizzato né che siano prevedibili le *chances* di affidamento degli operatori economici a seconda della posizione ottenuta in graduatoria. In tal senso, non viene considerato che, come osservato dal Consiglio di Stato (sentenza n. 8641/2023, cit., sia pure con riferimento alla vigenza del precedente Codice, che non prevedeva l’obbligo di indicare le quote di affidamento), *“il modello dell’accordo quadro senza la riapertura del confronto competitivo è basato “su una dinamica di affidamento dei contratti esecutivi inevitabilmente “agganciata” ai risultati della selezione che ha preceduto l’aggiudicazione dell’accordo quadro”, si da risultare fisiologico in re ipsa che la prima aggiudicataria abbia maggiori chances di affidamento rispetto alle imprese che seguono in graduatoria”*.

Non appare, peraltro, comprensibile la previsione che attribuisce a tutti gli operatori che superano la soglia di sbarramento il 100% della quota per singolo lotto, senza considerare che la somma delle quote non può essere superiore al 100% (perché supererebbe il valore stimato del lotto di gara). Né appare comprensibile la decisione della stazione appaltante di azzerare totalmente l’esito della gara, svoltasi, peraltro, con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo, in assenza di esigenze legate alla specificità dei servizi (da potersi escludere stante il carattere standardizzato dei medesimi). Consentire infatti a qualsiasi operatore in graduatoria, di poter fornire il 100% della prestazione indipendentemente dalla maggiore qualità e/o convenienza dell’offerta presentata, contrasta con il principio del risultato (art. 1 del Codice) che



rappresenta criterio prioritario da seguire nell'esercizio dell'attività amministrativa discrezionale della stazione appaltante.

**5. Sulla terza questione: affidamento di servizi ulteriori su nuove apparecchiature.**

L'ultima questione da affrontare riguarda l'affidamento di ulteriori servizi di manutenzione (definitivi "analoghi") su apparecchiature nuove rispetto a quelle oggetto di gara.

Come esposto in precedenza, il disciplinare di gara (cfr. premesse, artt. 3.3 e 3.6) e lo schema di accordo quadro (artt. 2 e 3) prevedono la riapertura della competizione tra gli operatori economici aggiudicatari dell'accordo quadro per ottenere l'affidamento di servizi di manutenzione e assistenza tecnica su *"apparecchiature tecnologicamente diverse (cc.dd. nuove tecnologie) da quelle già oggetto di offerta nel corso della procedura, ma simili o assimilabili alle stesse nonché al mutare delle condizioni tecniche del mercato di riferimento (nuovi livelli di servizio – SLA) non disciplinati dalla documentazione di gara"*. Tali prestazioni aggiuntive sono ricondotte a un sopravvenuto fabbisogno degli enti aderenti all'accordo quadro, derivante dall'innovazione tecnologica sulle apparecchiature sanitarie (compreso l'ingresso nel mercato di nuovi macchinari) oppure dalla regolamentazione di nuovi livelli di servizio (cd. SLA - Service Level Agreement) per la manutenzione delle apparecchiature.

Tale disciplina non trova una regolamentazione espressa né nell'art. 59, comma 4, lett. c) in tema di accordo quadro multi-fornitore misto, né nell'art. 76, comma 6, in tema di ripetizione di servizi analoghi.

Si tratta di una modalità di affidamento che, innanzitutto, non trova un referente nella disciplina codicistica dell'accordo quadro di cui all'art. 59, comma 4, lett. c) del Codice. La formula dell'accordo quadro multi-aggiudicatario c.d. misto prevede di selezionare in una prima fase più operatori economici aggiudicatari, rimettendo poi alla singola amministrazione aderente la facoltà di affidare il contratto esecutivo, al verificarsi delle relative condizioni oggettive, senza la riapertura del confronto competitivo, mediante ordinativi, o con riapertura del confronto competitivo, tramite appalto specifico. La scelta tra gli ordinativi diretti e la riapertura del confronto competitivo deve avvenire in base a criteri oggettivi indicati nei documenti di gara, che devono fissare *ex ante* anche le condizioni oggetto di confronto. La successiva fase competitiva è strutturata (nel quinto comma dell'art. 59) come una mini-gara, prevedendo una richiesta di offerta da parte dell'amministrazione con presentazione di offerte tecniche ed economiche da parte degli operatori aggiudicatari dell'accordo quadro, che possono consistere anche nel miglioramento delle offerte iniziali.



Nel caso in esame, il disciplinare di gara non solo non indica le condizioni che possono essere oggetto della riapertura del confronto competitivo, ma, stabilendo che tale fase riguarderà servizi manutentivi su apparecchiature diverse e nuove rispetto a quello oggetto di gara, sembra legittimare un affidamento al di fuori delle condizioni sostanziali dell'accordo quadro. La formula dell'accordo quadro multi-fornitore misto, invece, richiede che l'affidamento di prestazioni più complesse ed articolate (rispetto a quelle standardizzate, affidate mediante ordinativi diretti) rimanga sempre all'interno del perimetro oggettivo fissato nell'accordo quadro, senza apportare modifiche sostanziali (art. 59, comma 2).

Tale *modus operandi* non trova un referente normativo neppure nell'art. 76, comma 6, del Codice, che risponde a tutt'altra logica e che incontra precisi limiti. Tale disposizione consente eccezionalmente l'affidamento, mediante procedura negoziata senza bando, di **nuovi servizi** all'aggiudicatario dell'appalto iniziale, in deroga all'obbligo di indire una nuova procedura di scelta del contraente, al ricorrere di precise condizioni. Si deve trattare di: *i) "ripetizione di servizi analoghi"*, cioè di prestazioni simili a quelle oggetto del contratto, ma diverse e ulteriori, quindi non identiche; *ii)* tali servizi devono essere stati previsti e devono essere conformi al progetto a base di gara; *iii)* l'affidamento iniziale deve essere stato effettuato mediante procedura ordinaria ex art. 70; *iv)* il progetto a base di gara deve indicare l'entità di tali servizi e le condizioni di aggiudicazione; *v)* tale opzione deve essere prevista in sede di gara e limitata "*al triennio successivo alla stipulazione del contratto di appalto iniziale*". Si tratta di presupposti stringenti, che devono sussistere cumulativamente, trattandosi di una procedura di carattere eccezionale (cfr. *ex multis* Delibera Anac n. 430 del 5 novembre 2025).

Nel caso in esame, sebbene l'opzione dell'affidamento di ulteriori prestazioni sia stata prevista nel bando di gara e il loro valore economico sia stato stimato e computato nell'importo complessivo dell'accordo quadro, si manifestano perplessità sia sotto il profilo della definizione dell'oggetto di tale affidamento, sia sotto il profilo temporale.

Dal punto di vista dell'oggetto, la definizione di "*servizi analoghi*" riportata nell'art. 3.3 del disciplinare (cioè, di servizi "*aventi sempre ad oggetto prestazioni di servizi di manutenzione di apparecchiature di altissima tecnologia*") appare piuttosto ampia ed incerta, considerando che tale clausola si riferisce ad "*apparecchiature tecnologicamente diverse (cc.dd. nuove tecnologie) da quelle oggetto di offerta nel corso della procedura*". L'ampiezza di tale formulazione potrebbe, invero, ricomprendere l'affidamento dei servizi di manutenzione e assistenza su apparecchi sanitari nuovi, purché qualificabili come "*apparecchiature di altissima tecnologia*". Ne potrebbe derivare l'estensione dell'affidamento nei confronti di prestazioni non analoghe alle cd. prestazioni principali, in quanto richiedenti esperienza, *know-how*



ed *expertise* totalmente eterogenee rispetto a quelle richieste in sede di aggiudicazione dell'accordo quadro.

Dal punto di vista temporale, la previsione che consente la ripetizione dei cd. servizi analoghi *“entro i 3 anni dalla stipula del contratto originario”* potrebbe portare alla conseguenza che l'affidamento delle prestazioni aggiuntive sia effettuato ben oltre il limite di quattro anni di validità dell'accordo quadro, in quanto il termine di tre anni potrebbe decorrere dall'ultimo contratto attuativo stipulato alla scadenza (quadriennale) dell'accordo quadro (cfr. Delibera Anac n. 430 del 5 novembre 2025, dove si sottolinea che *“se effettivamente l'opzione di ripetizione fosse esperibile a far data dalla stipula dei contratti attuativi, si verificherebbe l'assurda conseguenza che la ripetizione possa essere esercitata entro tre anni dall'ultimo contratto attuativo stipulato alla scadenza (quadriennale) dell'accordo quadro”*).

Nel caso in esame, tale previsione temporale porterebbe ad un ulteriore effetto anticoncorrenziale. Infatti, l'art. 3.1 del disciplinare prevede la durata dell'accordo quadro in 4 anni e che *“durante tale periodo gli Enti aderenti (Enti Sanitari) potranno affidare agli aggiudicatari della procedura uno (o più) contratto derivato (esecutivo) per il servizio di manutenzione oggetto della presente procedura di durata pari a 7 anni”*. L'attivazione dell'opzione della ripetizione dei servizi analoghi potrebbe, pertanto, comportare l'affidamento dei servizi di manutenzione fino a 14 anni. Infatti, qualora tale facoltà fosse esercitata allo scadere del triennio dall'ultimo contratto attuativo (stipulato alla scadenza quadriennale dell'accordo quadro), ne deriverebbe un contratto di servizi di manutenzione per ulteriori 7 anni, stipulato a sua volta dopo 7 anni dalla stipula dell'accordo quadro multi-fornitore.

In questo contesto, la circostanza che la legge di gara prevede l'apertura del confronto competitivo per affidare tali prestazioni aggiuntive – a differenza del sesto comma dell'art. 76 che contempla un affidamento senza bando e senza alcun ulteriore confronto – non appare sufficiente per rispettare i principi euro-unitari che impongono l'obbligo di rispettare l'evidenza pubblica per affidare servizi stimati in € 91.604.800,00. Basti considerare che l'aggiudicazione dell'accordo quadro comporta un sistema chiuso e limitato nel tempo, nel quale l'eventuale fase di rilancio riguarda solo le parti contraenti dell'originario accordo e non vi è una apertura al mercato equiparabile a quella effettuata per la stipula dell'accordo quadro.

## Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che l'operato della Stazione appaltante non è conforme alla normativa di settore. La Stazione appaltante è tenuta ad adeguarsi ai principi sopra enunciati, modificando il bando, il disciplinare di gara e lo schema di accordo quadro, disponendo la rinnovazione



della pubblicazione dei nuovi atti di gara e la riapertura dei termini per la presentazione delle offerte.

Ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. 36/2023, la stazione appaltante che non intenda conformarsi al parere comunica, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che può proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente  
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 24 dicembre 2025  
Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente