



All'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale di Mantova
c.a. Direttore S.T. Gestione Acquisti Dott. Cesarino Panarelli
garecontratti@asst-mantova.it
c.a. RUP Dott. Pierluigi Baschieri
protocollogenerale@pec.asst-mantova.it
e p.c. dell'RPCT Dott.ssa Maria Saveria Renzulli
anticorruzione.trasparenza@asst-mantova.it

Fascicolo Anac n. 5632/2024

Oggetto:

Affidamento ad opera dell'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale di Mantova della "fornitura di gas medicinali, dispositivi medici e tecnici, locazione centrali e contenitori e servizio di gestione".

Nota di definizione della trattazione ex art. 21 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018

Premessa

Con la nota acquisita al protocollo ANAC n. 150334 del 16.12.2024 il Collegio Sindacale dell'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale di Mantova ha segnalato all'Autorità taluni presunti profili di anomalia/irregolarità relativamente ad un contratto stipulato nell'anno 2017 tra l'Azienda Sanitaria e la ditta Linde Medica S.r.l. per la fornitura di gas medicinali, dispositivi medici e tecnici, locazione centrali e contenitori e servizio di gestione e le successive integrazioni nonché proroghe contrattuali.

Nella ricostruzione operata dal soggetto segnalante veniva evidenziato che l'ASST di Mantova risulta aver esteso la durata del contratto in oggetto, aumentando il corrispettivo annuo stabilito in fase di gara, nel mancato rispetto di quanto previsto dal Codice dei Contratti pubblici.

Valutata la segnalazione e la documentazione ad essa allegata, unitamente agli atti pubblicati nella Sezione "Amministrazione Trasparente" dell'Azienda Sanitaria, l'Autorità con la nota di cui al prot. ANAC n. 72453 del 14.05.2025 ha comunicato l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 13 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 al fine di verificare l'adeguatezza dell'operato della Stazione Appaltante relativamente al procedimento in oggetto.

L'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale di Mantova, come è noto, ha riscontrato la richiesta con lettera acquisita al prot. ANAC n. 84735 del 6.06.2025, formulando le proprie controdeduzioni ed allegando la documentazione di interesse.

A fronte di ciò, esaminati gli atti del procedimento, con la presente si comunica la definizione della trattazione ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di Vigilanza del 4 luglio 2018.

UFFICIO VIGILANZA SERVIZI E FORNITURE

T +39 06.367231

Via Marco Minghetti, 10

W www.anticorruzione.it

00186 - Roma



Fatto e diritto

Con la relazione acquisita al prot. ANAC n. 150334 del 16.12.2024, l'Autorità veniva informata in merito a presunte criticità concernenti il rinnovo triennale del contratto di *"fornitura di gas medicinali, dispositivi medici e tecnici, comprensiva della locazione delle centrali di stoccaggio e dei contenitori mobili, dei servizi di gestione, assistenza e manutenzione di recipienti, serbatoi impianti di stoccaggio ed erogazione dei servizi di assistenza e manutenzione delle reti fisse di distribuzione"* siglato dall'ASST di Mantova.

Il contratto originario era stato formalizzato nel corso del 2017 con la Ditta Linde Medicale S.r.l., a seguito dell'esperimento di una procedura aperta; con la D.D.G. n. 286 del 13.03.2017, infatti, era stato formalizzato il corrispettivo annuo di € 357.372,19 pari ad un ammontare complessivo per i sei anni di durata del contratto (1.10.2017 – 30.09.2023) di € 2.144.232,64.

In seguito, con il Decreto del D.G. n. 1039 del 28.09.2023 l'ASST di Mantova aveva rinnovato il contratto per ulteriori tre anni sino al settembre 2026.

Il contratto in questione (n. di repertorio 85//2017) – scaduto in data 30.09.2023 – non prevedeva alcuna opzione di rinnovo triennale di talché il Collegio sindacale con il verbale n. 5 del 04.04.2024 aveva formulato al Direttore della Struttura Acquisti una specifica richiesta di chiarimenti finalizzata a meglio comprendere l'iter logico-giuridico sotteso alla scelta dell'Azienda di estendere la durata contrattuale dell'appalto di servizi e forniture di che trattasi. A ben osservare, però, nel riscontro acquisito al prot. ANAC n. 84735 del 6.06.2025 l'Azienda Socio-Sanitaria ha chiarito che nell'art. 2 del Capitolato speciale d'appalto - relativo all'appalto di che trattasi – era espressamente prevista la facoltà di procedere alla rinnovazione del contratto, conformemente alla normativa vigente per un periodo massimo di ulteriori 36 mesi, secondo le condizioni tecnico-economiche di aggiudicazione.

A tal proposito, dunque, l'Azienda ha evidenziato che *"il mancato esplicito richiamo nel contratto della clausola di rinnovo è motivato dal fatto che in esso vengono riportate le sole condizioni della fornitura che non sono già previste nella documentazione a base della procedura di aggiudicazione, che nel contratto stesso vengono comunque richiamate all'art. 12"*.

Nella ricostruzione operata dal Collegio Sindacale dell'Azienda Sanitaria, erano state sottoposte all'attenzione dell'Autorità anche talune presunte discrasie tra gli importi contrattuali relativi ad i primi sei anni di operatività dell'affidamento rispetto agli importi relativi al rinnovo triennale della fornitura.

Secondo quanto asserito dal suddetto Collegio, infatti, l'importo del corrispettivo annuale è pressoché raddoppiato dal momento che dalla cifra di **€ 2.144.232,64** per i sei anni (2017-2023) si è giunti alla cifra di **€ 2.316.804,39** per il triennio che va dall'ottobre 2023 al settembre 2026.

UFFICIO VIGILANZA SERVIZI E FORNITURE

T +39 06.367231

Via Marco Minghetti, 10

W www.anticorruzione.it

00186 - Roma



Tali aumenti sono stati determinati da diversi incrementi dei fabbisogni in seno all'ASST di Mantova da cui sarebbero conseguite ulteriori necessità di prodotti e di servizi nell'alveo del medesimo contratto stipulato con la Ditta Linde Medicale S.r.l.; inoltre, sempre dalla documentazione inoltrata dal Collegio segnalante è stato possibile verificare che l'ASST di Mantova ha autorizzato anche una revisione dei prezzi in seguito alla richiesta della ditta appaltatrice in virtù delle circostanze eccezionali derivanti da fenomeni inflazionistici conseguenti all'imperversare dell'emergenza epidemiologica.

Più in dettaglio, con delibera n. 1007 del 8 agosto 2018 si è autorizzata la prima integrazione del canone annuo sino ad € 419.554,75 + IVA, in considerazione della presa in carico da parte dell'Azienda della gestione diretta della struttura ospedaliera di Viadana (MN) precedentemente gestita in concessione; inoltre, con il medesimo provvedimento si è autorizzata l'ulteriore integrazione contrattuale per la fornitura complementare di nuovi prodotti, il cui fabbisogno è sopraggiunto alla predetta aggiudicazione e per la fornitura supplementare di ulteriori quantitativi di prodotti già inclusi nel contratto di fornitura principale, in ragione di nuove esigenze non prevedibili al momento dell'indizione della procedura.

Con la successiva deliberazione n. 456 del 18 aprile 2019 è stata autorizzata un'ulteriore integrazione contrattuale per la fornitura di prodotti necessari alla Struttura di Procreazione Medica Assistita del PO di Mantova e alla struttura di Pediatria del PO di Asola; con lo stesso provvedimento si è autorizzata la fornitura supplementare di ulteriori quantitativi di azoto liquido farmaceutico già incluso nel contratto di fornitura principale, in ragione di un sopraggiunto maggiore fabbisogno annuo.

A ben osservare, dunque, "per effetto delle modifiche contrattuali oggetto dei suddetti due provvedimenti, il contratto principale veniva quindi integrato per una percentuale complessivamente pari al 18,44 %, tenuto conto che le forniture di prodotti aggiuntivi non inizialmente previste nel capitolato speciale di appalto erano oggetto di affidamenti mediante procedura negoziata con la medesima ditta, ai sensi dell'art. 63 comma 3 lett. b) del d.lgs. n. 50/2016 (corrispondente all'art. 57 comma 3 lett. b) del d.lgs. n. 163/2006 vigente al momento della pubblicazione del bando di indizione della procedura sopra citata)".

Successivamente, sono stati registrati ulteriori incrementi dei fabbisogni nel corso dell'esecuzione del contratto, sia in relazione all'emergenza sanitaria determinatasi per effetto della pandemia da COVID 19, sia in virtù di "necessari diversi interventi di riparazione e manutenzione ordinaria sugli impianti e sulle apparecchiature, affidati alla suddetta ditta Linde Medicale mediante la stessa procedura sopra citata e per i quali si riteneva conveniente provvedere all'acquisto del relativo materiale di consumo e dei prodotti, usufruendo del listino prezzi scontato

UFFICIO VIGILANZA SERVIZI E FORNITURE

T +39 06.367231

Via Marco Minghetti, 10

W www.anticorruzione.it

00186 - Roma



presentato dalla stessa ditta in sede di procedura di gara aperta (per le eventuali forniture complementari non previste nel capitolato speciale di appalto".

Con il Decreto del Direttore Generale n. 1056 del 29.11.2022 si è ritenuto necessario "provvedere ad un'ulteriore integrazione e modifica del contratto, ai sensi dell'art. 106 comma 1 lett. c) del d.lgs. n. 50/2016 (corrispondente all'art. 311 comma 2 lett. b) e comma 4 del DPR n. 207/2010 di esecuzione del d.lgs. n. 163/2006 vigente al momento della pubblicazione del bando di indizione della procedura sopra citata) per cause oggettivamente imprevedute ed imprevedibili al momento della indizione della procedura di aggiudicazione, nel rispetto del limite previsto dal comma 7 del medesimo art. 106 sopra citato".

Pertanto, come confermato nella relazione di riscontro acquisita al prot. ANAC n. 84735 del 6.06.2025, "il valore complessivo di incremento del contratto originario veniva determinato in 739.900,00 euro (pari a circa il 34,50% del valore del contratto originario)".

In tale contesto giuridico-fattuale, inoltre, la Ditta "Linde Medicale" ha presentato all'Azienda Sanitaria un'istanza di rinegoziazione delle condizioni contrattuali, in conseguenza di un incremento dei costi di produzione delle materie prime; in virtù della suddetta istanza, l'ASST di Mantova ha ritenuto opportuno rinegoziare le condizioni contrattuali ai sensi degli artt. 1175, 1366, 1375 e 1476 del Codice civile.

È stata, dunque, autorizzata ai sensi dell'art. 106 comma 1 lett. c) del d.lgs. n. 50/2016, l'integrazione dei fabbisogni dei prodotti e servizi previsti dal capitolato speciale di appalto, per sopraggiunte nuove esigenze non previste ed imprevedibili al momento della indizione della procedura, nei termini di seguito specificati riconoscendo alla Ditta Linde Medicale S.r.l.:

- 1) la revisione dei prezzi per la fornitura dei prodotti e servizi oggetti del medesimo contratto, per una percentuale pari al 35% per la fornitura di gas liquidi e compressi medicali a far data dal 1° gennaio 2022 al 30 giugno 2022 e per una ulteriore percentuale pari al 25% a far data dal 1° luglio 2022;
- 2) la revisione dei prezzi per una percentuale pari al 10% per il noleggio dei contenitori e per i servizi accessori di manutenzione e movimentazione e per la fornitura di materiali di manutenzione a far data dal 1° gennaio 2022.

Come evidenziato anche nella nota di riscontro al Collegio Sindacale datata 20 maggio 2024 a firma del Direttore Della Struttura Complessa "Gestione Acquisti" dell'ASST di Mantova, "in sede di rinnovo contrattuale, l'importo del corrispettivo presunto da riconoscere al fornitore, a seguito di tutte le predette integrazioni e forniture complementari e della sopra citata revisione dei prezzi, è notevolmente aumentato rispetto all'importo originario e su base annua è pressoché **raddoppiato**" rispetto all'importo fissato nell'art. 3 del contratto originario.

UFFICIO VIGILANZA SERVIZI E FORNITURE

T +39 06.367231

Via Marco Minghetti, 10

W www.anticorruzione.it

00186 - Roma



A ben osservare, infatti, l'ASST di Mantova ha formalmente esteso la durata del rapporto con la ditta Linde Medicale S.r.l per un triennio, con condizioni economiche diverse e con prestazioni aggiuntive rispetto a quanto previsto nel capitolato speciale originario relativo all'appalto di che trattasi.

Nel riscontro a firma del Direttore Generale dell'Azienda Socio Sanitaria si legge che le *"integrazioni contrattuali, tenuto conto delle disposizioni normative vigenti ed applicabili al suddetto contratto di fornitura, erano riconducibili alle fattispecie di cui all'art. 311 DPR 207/2010"* e che la variazione complessiva, *"se pure in misura superiore al limite del 20% del valore complessivo del contratto originario, doveva comunque ritenersi ammissibile ai sensi del già citato comma 4 dell'art. 311 del DPR 5/10/2010 n. 207, secondo cui nel caso in cui le variazioni superino tale limite, la stazione appaltante procede alla stipula di un atto aggiuntivo al contratto principale dopo aver acquisito il consenso dell'esecutore. In ogni caso, entro tale percentuale di integrazione, è ragionevole ritenere che il contratto non abbia subito modifiche di carattere sostanziale, fermo restando che sono state certamente motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto, come previsto dall'art. 132 comma 3 del D.lgs. n. 163/2006, in quanto richiamato dall'art. 114 comma 2"*.

Appare pacifico, dunque, che tra la Linde Medicale S.r.l. e l'Azienda Socio-Sanitaria sia intervenuto un rinnovo del contratto che ha determinato una **nuova negoziazione** tra la stazione appaltante e l'appaltatore con una modifica del contratto originario, nella durata, nelle prestazioni e nel corrispettivo pattuito.

Nel caso di specie, infatti, gli importi posti a base del contratto sono pressoché raddoppiati, sia in virtù delle mutate circostanze sopravvenute, sia in virtù di un mutato fabbisogno in capo all'Azienda Sanitaria che è stato gestito mediante strumenti para-privatistici in distonia con quanto previsto dalla normativa di riferimento sui contratti pubblici.

Sul punto, preliminarmente pare doveroso richiamare l'art. 29 co. 1 del d.lgs. 163/2006 che, nell'esplicitare le modalità di calcolo del valore stimato dei contratti pubblici, prescriveva espressamente che *"Il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti. Questo calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto"*.

L'ASST di Mantova, però, nel rinegoziare il contratto alla stregua di un soggetto privatistico sembrerebbe aver gestito sia le nuove esigenze aziendali, sia i mutamenti relativi al contesto esterno, senza tener adeguatamente considerazione dell'iter procedurale indicato dal Legislatore per l'approvvigionamento di beni e servizi in ambito pubblicistico.

UFFICIO VIGILANZA SERVIZI E FORNITURE

T +39 06.367231

Via Marco Minghetti, 10

W www.anticorruzione.it

00186 - Roma



A tal proposito, questa Autorità e la giurisprudenza amministrativa hanno evidenziato – già durante la vigenza del d.lgs. n. 163 del 2006 – che in materia di proroga dei contratti pubblici di appalto (come per il rinnovo) **non vi sia alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti**; a ben guardare, infatti, qualora mutino i fabbisogni o siano mutate le circostanze esterne, l'amministrazione, salve espresse previsioni dettate dalla legge – in conformità della normativa eurounitaria – deve attenersi alle prescrizioni del Codice dei Contratti pubblici per soddisfare le eventuali nuove esigenze di approvvigionamento di beni e servizi.

Nel caso di specie, però, l'ASST di Mantova sembrerebbe aver utilizzato in maniera discrezionale l'autonomia negoziale privatistica in distonia con quanto previsto dal Codice dei Contratti; segnatamente, già con la Deliberazione del Direttore Generale n. 1007 dell'8.08.2018 è stata operata un'integrazione delle prestazioni contrattuali in difformità a quanto previsto dal capitolato speciale d'appalto e senza utilizzare, nel modo corretto, gli istituti individuati dalla normativa di settore per poter autorizzare una variante in corso d'opera.

Il provvedimento citato, infatti, non riporta nessun riferimento al mercato e nessuna valutazione di ordine comparativo con riferimento ai prezzi convenuti per i nuovi prodotti introdotti nel contratto; nella determina richiamata si legge che *"la ditta Linde S.r.l. ha presentato offerta economica conservata in atti in linea con le condizioni già presentate in sede di gara"* esplicitandosi in tal modo una condotta dalla quale risulta l'esclusiva accettazione da parte dell'ASST di quanto offerto dalla controparte.

Anche con riferimento alla revisione dei prezzi contrattuali, accordata dall'ASST di Mantova in conseguenza del fenomeno inflattivo determinatosi a seguito dell'emergenza pandemica, non sembrerebbe essere stato utilizzato uno strumento giuridico – negoziale rispettoso della normativa dei Contratti pubblici; a ben guardare, infatti, con il Decreto del Direttore Generale n. 1056 del 29.11.2022 è stata effettuata una vera e propria rinegoziazione ai sensi degli artt. 1175, 1366, 1375 e 1476 del Codice Civile.

A tal riguardo, pare opportuno rammentare che l'art. 115 del d.lgs. n. 163 del 2006 prevedeva una disciplina specifica relativamente all'adeguamento dei prezzi nei *contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi o forniture debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo. La revisione viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati di cui all'articolo 7, comma 4, lett. c) e comma 5"*.

Nel caso di specie, però, dagli elementi acquisiti agli atti dell'Autorità non è emersa alcuna evidenza relativamente al rispetto della procedura indicata dal Codice dei Contratti *ratione temporis* applicabile, né pare conferente il richiamo all'art. 106 del d.lgs. n. 50 del 2016 da parte della stazione appaltante.

UFFICIO VIGILANZA SERVIZI E FORNITURE

T +39 06.367231

Via Marco Minghetti, 10

W www.anticorruzione.it

00186 - Roma



A ben osservare, infatti, nel decreto del D.G. n. 1056 appena richiamato l'Azienda ha riconosciuto alla Ditta Linde Medica srl la revisione dei prezzi per una percentuale pari al 35% per la fornitura di gas liquidi e compressi medicali a far data dal 1° gennaio 2022 al 30 giugno 2022 e per una ulteriore percentuale pari al 25% a far data dal 1° luglio 2022 oltre alla revisione dei prezzi per una percentuale pari al 10% per il noleggio dei contenitori e per i servizi accessori di manutenzione e movimentazione e per la fornitura di materiali di manutenzione a far data dal 1° gennaio 2022. Tuttavia, il provvedimento in esame appare carente dal punto di vista motivazionale laddove si limita a valutare *"l'interesse pubblico specifico al mantenimento del rapporto contrattuale con l'appaltatore e alla continuità della prestazione, attesa la sua essenzialità in ragione delle motivazioni sopra citate"* e *"l'interesse pubblico all'esperimento di rimedi conservativi e manutentivi del contratto e dunque alla rinegoziazione ai sensi dell'art. 1467 del Codice civile"* senza esplicitare in maniera analitica le verifiche oggettive effettuate dalla stazione appaltante per addivenire al nuovo equilibrio contrattuale.

In particolare, nel decreto n. 1056 si può leggere che la richiesta di rinegoziazione sia *"diretta ad evitare la risoluzione del contratto stesso per eccessiva onerosità sopravvenuta, ai sensi dell'art. 1467 cc, a causa di eventi straordinari ed imprevedibili"* e che le circostanze che hanno determinato l'aumento dei prezzi, *"rivestono inequivocabilmente carattere di imprevedibilità ed eccezionalità e sono riferite principalmente al fenomeno inflattivo causatosi a seguito della diffusione della pandemia da COVID 19 che ha comportato un aumento dei costi di produzione conseguente all'incremento del prezzo delle materie prime e dei servizi necessari per provvedere alla realizzazione dei prodotti, all'aumento dei costi di trasporto ed all'aumento dei prezzi di distribuzione delle merci"*.

Il difetto di istruttoria, però, emerge in maniera evidente laddove non si riesce a comprendere le modalità con cui l'Azienda abbia individuato i parametri del 35%, del 25% e del 10% nei sensi sopra delineati, al fine di rinegoziare in aumento le cifre preventivamente pattuite; dalla lettura dell'atto, infatti, non sembrerebbe emergere un confronto comparativo - antecedente alla formalizzazione della rinegoziazione - con altri prezzi corrisposti da altre aziende sanitarie per la medesima fornitura.

Conclusivamente, quindi, sembrerebbe potersi affermare che, in assenza di un iter procedimentale, supportato da una base giuridica rispettosa del Codice dei contratti pubblici ed idoneo a valorizzare l'interesse pubblico sottostante, l'ASST di Mantova ha scelto di rinegoziare (ed estendere) in modo discrezionale il contratto in oggetto, senza mai valutare l'opportunità e/o la convenienza economica di esperire una nuova gara ad evidenza pubblica.

Da tali scelte amministrative ne è, altresì, conseguito che l'importo del corrispettivo presunto da riconoscere alla ditta Linde Medical S.r.l., a seguito delle integrazioni, delle forniture complementari e della revisione dei prezzi – nei sensi richiamati nelle premesse fattuali – è

UFFICIO VIGILANZA SERVIZI E FORNITURE

T +39 06.367231

Via Marco Minghetti, 10

W www.anticorruzione.it

00186 - Roma



aumentato al punto da far emergere un equilibrio sinallagmatico del tutto nuovo tra le parti con prestazioni aumentate in difformità rispetto a quanto previsto nel capitolato speciale d'appalto. Nel caso di specie, però, pur considerando le peculiari criticità derivanti dall'emergenza pandemica l'aumento dei costi dell'energia, l'operato dell'Azienda Socio-Sanitaria appare ampiamente perfettibile, considerando che è stata operata una rinegoziazione delle prestazioni ed una revisione dei prezzi non tenendo in adeguata considerazione i principi contenuti nell'art. 2 co. 1 del d.lgs. 163 del 2006, violandosi, altresì, i limiti contenuti nell'art. 311 del D.P.R. 207/2010.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, è stato possibile constatare che il *modus operandi* dell'Azienda Socio-Sanitaria non risulta conforme alla normativa di settore in quanto complessivamente in contrasto con i principi generali e con le specifiche disposizioni normative di cui agli artt. 7, comma 4, lettera c) e comma 5, 115 del d.lgs. n. 163/2006 oltre che dell'art. 311 del D.P.R. 207/2010 nei sensi sopra richiamati.

Sulla base di ciò, si invita l'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale di Mantova a voler tener conto - nell'ambito dei procedimenti di competenza - di quanto in precedenza espresso, al fine di garantire il pieno rispetto del Codice dei contratti, salvaguardando in tal modo l'effettività del principio di libera concorrenza, di parità di trattamento e di non discriminazione.

A tal proposito, vogliono le SS.LL. informare l'Autorità, nel termine di **30 giorni** dalla presente, ai sensi dell'art. 213 comma 13 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 (ora 222 co. 13 del d.lgs. n. 36/2023), in ordine alle future modalità di affidamento del servizio di che trattasi dopo la scadenza del contratto con la ditta Linde Medical S.r.l. fissata al settembre 2026.

*Il Dirigente dell'Ufficio
Vigilanza Servizi e
Forniture*

MM

Arch. Alessandro Pierdominici

UFFICIO VIGILANZA SERVIZI E FORNITURE

T +39 06.367231

Via Marco Minghetti, 10

W www.anticorruzione.it

00186 - Roma