

Delibera n. 116 del 1 aprile 2026

Fascicolo 217/2026

Oggetto

Visita ispettiva presso *OMISSIS*

Riferimenti normativi

Articoli 15, 17, comma 5, 24, 62 comma 11, 94, 95 e 99 d.lgs. 36/2023, nonché articolo 3, comma 1, lett. z), punto 4, dell'Allegato I.1 e articolo 7 dell'Allegato I.2, d.lgs. 36/2023.

Parole chiave

Requisiti generali – obbligo di verifica in capo al RUP e alla stazione appaltante – obbligo di utilizzo del FVOE – divieto di esternalizzazione dell'attività di verifica dei requisiti generali

Massima

La verifica dei requisiti dell'operatore economico (concorrente, aggiudicatario, appaltatore o altro) - intesa sia come acquisizione documentale che successiva valutazione - è attività necessariamente riservata alla stazione appaltante, in quanto espressione del *proprium* dell'attività provvedimentale qualificante la gestione degli affidamenti pubblici e non può, pertanto, essere delegata ad operatori economici privati.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

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

Visto il “*Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia dei contratti pubblici*” (approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023);

Vista gli esiti dell'attività ispettiva condotta nei giorni del 10, 11 e 12 febbraio 2026 e la relativa documentazione esaminata.

Premessa

Sulla base di specifico mandato presidenziale è stata svolta un'attività ispettiva presso l'*omissis* al fine di verificare talune potenziali criticità nell'affidamento a terzi, da parte del soggetto aggregatore, del servizio di verifica dei requisiti generali e speciali di partecipazione alle gare pubbliche.

Nelle giornate antecedenti lo svolgimento della visita ispettiva, il team ispettivo ha esaminato la documentazione relativa agli affidamenti indicati nel mandato presidenziale, consultando la BDNCP e le poche informazioni rese disponibili su fonti aperte.

Nelle giornate in cui è stata espletata l'attività ispettiva, il team incaricato si è poi confrontato con i rappresentanti della centrale di committenza (che hanno mostrato ampia disponibilità) sulle tematiche specifiche oggetto del mandato ispettivo, anche attraverso l'acquisizione digitale di documenti, con redazione e protocollazione contestuale dei verbali ispettivi e dei relativi allegati. In particolare, nel corso dell'ispezione, sono state esaminate in contraddittorio con i rappresentanti dell'ente le seguenti tematiche:

1. l'esternalizzazione dell'attività di verifica dei requisiti di carattere generale;
2. la funzionalità della PAD in uso presso il soggetto aggregatore;
3. l'esame di specifiche criticità afferenti ai singoli affidamenti.

Il contraddittorio instaurato sulla legittimità dell'esternalizzazione dell'attività di verifica dei requisiti dei partecipanti alle procedure indette dall'ente ha infatti rappresentato l'occasione per un'analisi approfondita sul grado di effettiva maturazione degli strumenti informatici in uso da parte di *omissis*, con particolare riferimento alla PAD certificata “*Omissis*”, in breve *omissis*, che rappresenta il fulcro della digitalizzazione del public procurement, anche al fine di raccogliere le esperienze concrete e le principali problematiche applicative.

Le risultanze dell'ispezione

In primo luogo, appare necessario delineare le caratteristiche di *omissis*.

Si tratta infatti del soggetto aggregatore della Regione *omissis* e, in quanto tale, soggetto qualificato di diritto, che dovrebbe rappresentare una delle primarie stazioni appaltanti a livello nazionale e la principale a livello regionale.

In tal senso, in fase ispettiva è stato osservato che si tratta di soggetto aggregatore che gestisce un altissimo numero di CIG, con n. 62 procedure indette nell'anno 2025, per un importo complessivo superiore ad 1.4 MLD di euro (cfr. allegato n. 3 al verbale ispettivo n. 2).

Tuttavia, in fase di prima istituzione, *omissis* (istituito con la denominazione di *omissis*, poi mutata in *omissis*) era un ente strumentale regionale responsabile delle attività connesse all'informatica; nel corso degli anni, in conseguenza delle modifiche apportate con legge regionale, l'ente ha poi acquisito la diversa *mission* attuale, relativa al *public procurement*.

Nonostante il mutamento di competenze, l'organizzazione e il capitale umano hanno significativamente risentito di tale originaria estrazione, con una prevalenza di personale con competenze tecniche rispetto a personale specializzato nel settore della contrattualistica pubblica. Solo di recente (anno 2025) sono stati assunti n. 3 dirigenti amministrativi ed è in previsione l'assunzione di ulteriore personale specializzato nella contrattualistica pubblica.

Allo stato, il personale in servizio risulta essere di 24 dipendenti (cfr. PIAO allegato al verbale ispettivo n. 1).

Sotto questo profilo, anche alla luce di quanto oltre esposto, si ravvisa in via preliminare l'opportunità di *raccomandare* vivamente al soggetto aggregatore l'assunzione di personale con specifiche competenze in materia di contrattualistica pubblica (di tipo economico, giuridico e tecnico), nonché lo svolgimento di una significativa attività formativa nella materia, proporzionata al fondamentale ruolo assegnato all'*omissis* a livello regionale.

Relativamente alla gestione delle procedure di gara da parte di *omissis*, sono emerse criticità concernenti l'esternalizzazione dell'attività di verifica dei requisiti, la gestione della piattaforma in uso all' *omissis*, nonché i singoli affidamenti oggetto di ispezione (cfr. infra).

Vale la pena comunque evidenziare preliminarmente che i rappresentanti di *omissis* hanno preso atto delle criticità emerse in contestualità dell'attività ispettiva e delle contestazioni rappresentate dal gruppo ANAC incaricato, impegnandosi a rimuoverle oppure a non reiterarle per il futuro (cfr. verbale n. 4 del 12.2.2026).

1. L'esternalizzazione dell'attività di verifica dei requisiti di carattere generale

1.1) La principale criticità emersa in corso di ispezione è costituita dall'esternalizzazione dell'attività di verifica dei requisiti.

In particolare, dall'esame della documentazione contrattuale, si evince che l'*omissis*, dal 2022 in poi, ha affidato ad operatori economici privati l'acquisizione della documentazione a comprova dei requisiti generali previsti dal codice dei contratti pubblici (prima art. 80 d.lgs. 50/2016, oggi artt. 94 e ss. d.lgs. 36/2023).

Il meccanismo, nelle diverse forme contrattuali assunte, prevede sostanzialmente una delega conferita da *omissis* in favore dell'operatore economico privato avente ad oggetto l'acquisizione presso i vari uffici pubblici

competenti della documentazione occorrente (certificati penali, carichi pendenti, attestazione di regolarità fiscale e previdenziale, certificati antimafia ecc.). In tal senso, ciascuno dei contratti stipulati (esaminati in sede ispettiva) prevede uno specifico tariffario per il singolo documento da acquisire (es. certificato antimafia).

Circa il concreto espletamento del servizio, il *modus operandi* di norma utilizzato nelle verifiche è sintetizzabile come segue:

- 1) Il personale preposto dell'*omissis* a (es. il RUP dell'affidamento) indica in via propedeutica la tipologia di provvedimento e i nominativi per i quali acquisire la documentazione a comprova del requisito;
- 2) In seguito, l'acquisizione della documentazione avviene ad opera dell'operatore economico privato, mediante un apposito sistema di deleghe rilasciate dall' *omissis*, sia nei confronti di specifico personale degli aggiudicatari del servizio esternalizzato, sia mediante la cessione di credenziali in uso dell'*omissis* stessa (cfr. Allegati nn. 6 e 7 al verbale ispettivo n. 2 e allegato n. 1 al verbale ispettivo n. 3); come risulta dall'esame della documentazione – trasmessa su supporto DVD dal soggetto aggregatore in seguito all'attività ispettiva - contenente i certificati necessari per l'espletamento delle verifiche, che, pur essendo stati materialmente acquisiti da uno degli aggiudicatari per conto dell'Agenzia, risultano formalmente richiesti ed indirizzati a quest'ultima.
- 3) I documenti acquisiti vengono quindi messi a disposizione di *omissis* mediante uno specifico applicativo informatico;
- 4) I dipendenti di *omissis* provvedono dunque a valutare l'adeguatezza della documentazione acquisita e l'idoneità dei requisiti rispetto al parametro normativo di riferimento (prima art. 80 d.lgs. 50/2016, oggi art. 94 e ss. d.lgs. 36/2023).

La funzionalità dell'applicativo informatico messo a disposizione dagli aggiudicatari del servizio esternalizzato oggetto di ispezione è attivata sia in occasione delle verifiche occorrenti al momento dell'aggiudicazione di altre gare, sia in corso di esecuzione dei singoli contratti, al fine di verificare il mantenimento dei requisiti in capo ai singoli operatori economici.

In sintesi, l'oggetto dell'esternalizzazione riguarda l'acquisizione della documentazione e i rapporti con le varie amministrazioni pubbliche rilascianti i documenti stessi e *non* anche la successiva fase valutativa della documentazione (cfr. verbale ispettivo n. 3).

- 1.2) A quanto emerso in sede ispettiva, questo tipo di attività è stata affidata, nel corso del tempo, a n. 2 operatori economici diversi:
 - *omissis* srl, dal 30.6.2022 al 31.12.2024, in virtù di n. 2 affidamenti diretti consecutivi, per un importo complessivo liquidato di € 159.818,70 (CIG 9304321894, con determina a contrarre 136 del 30.6.2022, per e 90.000,00, dal 30.6.2022 al 31.7.2024 per un importo liquidato di € 72.174,00; CIG A00A5BD656, con determina a contrarre n. 332 del 4.10.2023, dal

12.12.2023 al 31.12.2024 per un importo di € 139.600,00, con un importo liquidato di € 87.644,70, alla data del 30.10.2024, come da attestazione del RUP del 4.12.2024).

- *omissis* S.R.L. dall'1.1.2025 ad oggi (contratto in corso), all'esito di una procedura aperta sopra soglia per accordo quadro (CIG B191DD7400); quest'ultimo contratto, stipulato in data 23.1.2025, per quanto rechi un importo contrattuale massimo di € 241.336,00 (cfr. importo determina di aggiudicazione n. 210 dell'11.11.2024), allo stato, ha visto la stipula di un solo contratto attuativo per un importo di € 25.000,00 (cfr. ordine del 29.7.2025) e l'emissione di n. 2 CRE, per un importo complessivo liquidato di € 6.662,74 (cfr. CRE n. 1 del 26.9.2025, per € 5.590,02; CRE n. 2 del 19.11.2025, per € 1.072,72).

Le modalità organizzative sono simili per entrambi gli operatori economici e si concretizzano in quanto descritto nel par. 1.1; oltre saranno trattate le criticità caratterizzanti i singoli affidamenti (cfr. par. 3).

Durante l'attività ispettiva, è stato chiarito che l'esigenza di esternalizzare il servizio è derivata, per un verso, dall'elevato numero di affidamenti da verificare, anche in sede di esecuzione contrattuale; per altro verso, dalle limitate capacità organizzative dell'ente, che solo recentemente ha acquisito la specifica *mission* relativa alla contrattualistica pubblica, cui non ha fatto seguito un immediato adeguamento delle competenze, anche organizzative, volte a far fronte alla verifica dei requisiti di carattere generale, soprattutto in un periodo nel quale non era pienamente implementato il FVOE.

In tal senso, è stato rappresentato che, anche grazie alla evoluzione del FVOE 2.0 – che sostanzialmente consente di “delegare” in un unico ambiente interoperabile l'acquisizione della documentazione strumentale alla verifica dei requisiti generali – la necessità di esternalizzare si è drasticamente ridotta, come peraltro dimostra l'esiguo importo utilizzato nell'anno 2025, nell'ambito dell'accordo quadro individuato con CIG B191DD7400.

Inoltre, preso atto di tale circostanza in corso di attività ispettiva, il Direttore Generale dell'*omissis* si è impegnato, per il futuro, a delegare l'attività di acquisizione documentale a dirigenti dell'*omissis* (in luogo di operatori economici esterni), al fine di ridurre progressivamente, sino ad azzerare del tutto, il ricorso all'esternalizzazione della verifica dei requisiti sugli aggiudicatari.

1.3) A questo punto va delineato il quadro normativo di riferimento.

Al riguardo, con parere di funzione consultiva n. 36/2025 (reso sulla medesima vicenda), l'Autorità ha già chiarito che *“l'attività di verifica del possesso dei requisiti di partecipazione in capo ad operatori economici concorrenti/affidatari di contratti pubblici, svolta dalla stazione appaltante, costituisce una fase fondamentale e imprescindibile delle procedure di gara, in quanto volta ad accertare l'affidabilità morale e professionale degli operatori economici ai fini dell'affidamento di un contratto pubblico. È, dunque, preminente interesse*

della stazione appaltante condurre direttamente e correttamente la verifica dei predetti requisiti, al fine di evitare che l'affidamento di tale contratto sia disposto in favore di un soggetto privo dell'idoneità richiesta dalla disciplina di settore”.

Secondo la disciplina normativa oggi vigente, infatti, la verifica del possesso dei requisiti di partecipazione in capo agli operatori economici è attività di specifica pertinenza dell'amministrazione, come tale non delegabile a soggetti esterni, come emerge chiaramente dalle varie disposizioni contenute nel d.lgs. 36/2023, che - in conformità alle pregresse previsioni del d.lgs. n. 50/2016 - a tali fini sono sempre riferite alla “*stazione appaltante*”.

In proposito, si osserva innanzitutto come le verifiche in ordine al possesso dei requisiti in capo agli operatori economici debbano ontologicamente essere effettuate dalla stazione appaltante in occasione dello svolgimento della singola e specifica procedura di gara, essendo le stesse finalizzate all'affidamento di un determinato contratto pubblico a soggetto moralmente idoneo e professionalmente affidabile: non a caso, ai sensi art. 17, comma 5, del d.lgs. 36/2023 – in linea di continuità con l'art. 32, commi 5 e 7, del d.lgs. 50/2016 - l'aggiudicazione dell'appalto è disposta dall'organo competente della stazione appaltante, ed è efficace solo a seguito della verifica del possesso dei prescritti requisiti in capo all'offerente.

Ai fini sopra indicati, l'impianto normativo di riferimento prevede, all'art. 15, comma 1, del d. lgs. n. 36/2023, la nomina di un “*Responsabile Unico del Progetto (RUP) per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura soggetta al codice*”, cui compete, tra l'altro, l'espletamento delle verifiche relative al possesso dei requisiti di partecipazione degli operatori economici, ferma restando la nomina di eventuali responsabili di fase (comma 4). La nomina del RUP è prevista anche in caso di acquisti centralizzati/aggregati (art. 15, comma 9).

Con particolare riferimento alla fase di affidamento, l'art. 7, comma 1, All. I.2, del d.lgs. 36/2023, prevede che il RUP effettua “*a) La verifica della documentazione amministrativa qualora non sia nominato un responsabile di fase ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del codice o non sia costituito un apposito ufficio o servizio a ciò deputato, sulla base delle disposizioni organizzative proprie della stazione appaltante; esercita in ogni caso funzioni di coordinamento e verifica, finalizzate ad assicurare il corretto svolgimento delle procedure e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate*” nonché “*d) dispone le esclusioni dalle gare*”.

Pertanto, non è in dubbio che, anche ai sensi del nuovo Codice, “*la verifica dei requisiti di ordine generale ex artt. 94 e 95 D.lgs. 36/2023 è effettuata dal RUP o dall'eventuale responsabile di fase, ove nominato*” (conforme, in tal senso, Parere MIT n. 2087/2023).

Le citate previsioni risultano inoltre conformi alle previgenti disposizioni del previgente art. 31 d. lgs. n. 50/2016, nonché delle attuative Linee Guida ANAC n. 3 (“*Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni*”), in cui è espressamente specificato che

“nella fase dell'affidamento, il RUP si occupa della verifica della documentazione amministrativa ovvero, se questa è affidata ad un seggio di gara istituito ad hoc oppure ad un apposito ufficio/servizio a ciò deputato, esercita una funzione di coordinamento e controllo, e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate”.

Ne consegue dunque che non possono che essere espletate dal RUP (anche in caso di procedure aggregate/centralizzate) le verifiche dei requisiti di ordine generale in capo agli operatori economici partecipanti, eventualmente con l'ausilio *“di un supporto degli uffici interni all'amministrazione o di soggetti esterni individuati mediante le procedure di affidamento previste dal Codice... ove la verifica della documentazione amministrativa sia affidata ad un seggio di gara istituito ad hoc oppure ad un apposito ufficio/servizio a ciò deputato, il RUP esercita comunque una funzione di coordinamento e controllo, e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate”* (già citato parere di funzione consultiva n. 36/2025).

Circa tale ultima evenienza, si evidenzia infatti che anche la possibilità di conferire un incarico di supporto al RUP a soggetti terzi è legata al singolo affidamento, nonché prevista in presenza di specifici presupposti dettati dalla disciplina di settore, come nel caso di appalti di particolare complessità o nel caso in cui sia individuato un RUP carente dei requisiti richiesti (art. 15, comma 6, del Codice, nonché artt. 2, comma 3, e 3, comma 1, dell'Allegato I.2 al Codice).

Ne consegue che l'affidamento ad un soggetto esterno alla stazione appaltante di un servizio di supporto al RUP avente ad oggetto le attività di acquisizione documentale e/o verifica dei requisiti sugli aggiudicatari non appare conforme alle citate disposizioni di settore.

A ciò deve aggiungersi che l'art. 3 co. 1 lett. z) dell'Allegato I.1, d.lgs. 36/2023 definisce le attività di committenza ausiliaria, come *“le attività che consistono nella prestazione di supporto alle attività di committenza, in particolare nelle forme seguenti:*

... 4) gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata”.

Tale disposizione va interpretata anche in riferimento all'art. 62, comma 11, ultima parte, d.lgs. 36/2023, per cui *“al di fuori dei casi di cui al primo periodo, le stazioni appaltanti possono ricorrere, per le attività di committenza ausiliarie, ad esclusione delle attività di cui all'articolo 3, comma 1, lettera z), punto 4, dell'allegato I.1, a prestatori di servizi individuati attraverso le procedure di cui al codice”.*

Ne consegue che il combinato disposto delle due normative vieta l'affidamento ad operatori economici privati della *“gestione delle procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata”*, attività nella quale è chiaramente inclusa tanto la verifica dei requisiti generali sugli aggiudicatari, quanto la preventiva acquisizione della documentazione necessaria, attività questa che pure rappresenta un elemento cardine e un presupposto imprescindibile della fase di aggiudicazione.

In aggiunta, l'esternalizzazione della mera attività di acquisizione documentale (ancorché predeterminata a monte dal personale dell'amministrazione tenuto ad espletare i controlli) non consente di escludere che la documentazione acquisita sia completa, veritiera e comprensiva di tutti gli elementi oggetto di successiva valutazione da parte dell'ente, con l'ulteriore rischio di compromettere il corretto espletamento dei controlli e il buon esito delle verifiche.

Infine, la normativa di riferimento attuale impone anche stringenti obblighi nella modalità di verifica dei requisiti, attraverso il FVOE (artt. 23, 24 e 99 del Codice), prevedendo, in seguito alle modifiche imposte dal d. lgs. n. 209/2024, solo alcune tassative e limitate ipotesi in cui è consentito procedere in deroga (art. 99, comma 3-bis); in attuazione dell'art. 24, comma 4, l'Autorità ha poi fornito una dettagliata disciplina in relazione alle tipologie di dati da inserire nel FVOE, concernenti la partecipazione alle procedure di affidamento e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica attraverso la BDNCP (cfr. Delibera ANAC n. 262/2023; cfr. anche Comunicato Presidente ANAC del 16.4.2025).

Riassumendo, dunque, nell'ambito del d.lgs. 36/2023:

- l'art. 17, comma 5, prevede che la stazione appaltante dispone l'aggiudicazione dopo aver verificato i requisiti;
- l'art. 15 del Codice e l'art. 7 dell'Allegato I.2 ribadiscono la competenza del RUP (o anche dei responsabili di fase) nella verifica dei requisiti in capo agli aggiudicatari;
- l'art. 24 e la Delibera Anac 262/2023 prevedono che la verifica dei requisiti avviene mediante accesso al FVOE;
- l'art. 99 impone alla stazione appaltante l'obbligo di verificare l'assenza delle cause di esclusione di cui agli artt. 94 e 95 e il possesso dei requisiti di partecipazione di cui all'art. 100 del Codice, prevedendo, al comma 3-bis, anche un meccanismo acceleratorio in caso di malfunzionamento degli ordinari strumenti;
- gli artt. 62, comma 11, del Codice e l'art. 3, comma 1, lett. z), punto 4, dell'Allegato I.1 precludono ad un operatore economico terzo di gestire procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata.

Il tutto senza considerare i possibili riflessi in termini di riservatezza dei dati degli operatori economici, acquisiti in via di fatto da soggetti estranei all'ente che ha indetto la procedura.

Pertanto, sulla base di quanto ampiamente sopra esposto, deve concludersi che la verifica dei requisiti dell'operatore economico (concorrente, aggiudicatario, appaltatore o altro) - intesa sia come acquisizione documentale che successiva valutazione - è attività necessariamente riservata alla stazione appaltante, in quanto espressione del *proprium* dell'attività provvedimentale qualificante la gestione degli affidamenti pubblici e non può, pertanto, essere delegata ad operatori economici privati.

1.4) Per completezza, va osservato che l'attuale evoluzione del FVOE 2.0 garantisce un elevato, seppur non totale, livello di interoperabilità con le altre banche dati pubbliche, presso le quali è necessario acquisire i documenti occorrenti al completamento delle verifiche dei requisiti.

Pertanto, allo stato, appaiono ingiustificate e non più sussistenti le criticità che, alla data del 2022 (e cioè del primo affidamento diretto assegnato a *omissis* srl), hanno indotto *omissis* all'esternalizzazione delle attività di verifica dei requisiti.

2. La funzionalità della PAD in uso presso il soggetto aggregatore

In sede ispettiva è emersa poi una generale carenza di informazioni sull'esecuzione dei contratti gestiti dalla PAD.

In particolare, con specifico riferimento alla procedura CIG A00A5BD656, è emersa la totale assenza di dati di aggiudicazione ed esecuzione. A tale contestazione il RUP ha evidenziato un problema di natura tecnica, già oggetto di segnalazione al contact center ANAC, conseguente la riorganizzazione dei centri di costo dell'ente, dalla quale è derivata l'impossibilità di proseguire con gli adempimenti informativi sul sistema Simog. Nonostante il gruppo ispettivo si sia attivato per risolvere il problema direttamente durante la visita ispettiva, alla data della presente, permane la criticità evidenziata.

Inoltre, con specifico riferimento alla procedura CIG B191DD7400, è stato evidenziato che il link agli atti di gara pubblicato sulla BDNCP risulta essere un riferimento a una generica pagina di ricerca della PAD *omissis* e non già un link alla specifica procedura come stabilito nel Comunicato del Presidente ANAC del 24 gennaio 2024 recante ad oggetto "*Indicazioni sul collegamento ipertestuale alla documentazione di gara inserito nei bandi pubblicati tramite BDNCP*".

A tale contestazione, il responsabile della PAD di *omissis* ha evidenziato che trattasi di anomalia risalente ai primi mesi di avvio della digitalizzazione e che attualmente il problema è stato risolto direttamente a livello di piattaforma.

Da verifiche effettuate a campione su CIG più recenti rilasciati alla PAD *omissis*, il problema parrebbe effettivamente risolto.

3. Le criticità afferenti i singoli affidamenti

Nel corso dell'attività ispettiva sono stati analizzati anche i singoli affidamenti aventi ad oggetto il servizio di verifica dei requisiti sugli aggiudicatari, anche al fine di valutare le modalità di conduzione delle procedure da parte di *omissis* ed evidenziare eventuali criticità ulteriori rispetto all'illegittimità di cui al par. 1.

3.1 CIG 9304321894 - Servizi di digitalizzazione e automazione per la certificazione degli operatori economici ex art. 80 D. Lgs. 50/2016. Affidamento diretto, ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. a) del Decreto Legge n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 120/2020, come

modificato dall'art. 51 del Decreto Legge n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla Legge n. 108/2021, per il servizio

In riferimento all'affidamento in esame sono emerse criticità, già contestate in sede ispettiva (cfr. verbale n. 1, pag. 5) e di cui *omissis* ha preso atto (cfr. verbale n. 4). In particolare, è emersa:

- la mancata verifica effettiva dei requisiti in capo all'aggiudicatario (*omissis* srl), in quanto *omissis* avrebbe "utilizzato" la verifica dei requisiti già svolta dalla Regione *omissis* (cfr. determinazione G844 del 22.1.2022), che a sua volta, negli anni precedenti, avrebbe assegnato un contratto simile al medesimo operatore; l'omissione si pone comunque in violazione dell'art. 36 d.lgs. 50/2016 e delle Linee Guida Anac n. 4, par. 4.2, *ratione temporis* vigenti, trattandosi di attività non derogabile e da svolgere contestualmente all'affidamento (giugno 2022);
- l'assenza di una formale stipula contrattuale, in violazione dell'art. 32 co. 14 d.lgs. 50/2016 e delle Linee Guida Anac n. 4, par. 5.3, *ratione temporis* vigenti;
- l'assenza di atti comprovanti l'avvenuta verifica di conformità del servizio svolto, in violazione dell'art. 102 e 111 d.lgs. 50/2016 dell'art. 18 e ss. DM MIT 49/2018, *ratione temporis* vigenti.

Le suddette violazioni, che si aggiungono alla criticità principale, appaiono gravi in quanto non danno certezze in ordine all'effettivo possesso dei requisiti in capo all'aggiudicatario, né allo svolgimento a regola d'arte del servizio affidato e comunque liquidato.

Al riguardo, tenuto conto sia del notevole decorso temporale dalla data di affidamento, che dall'esaurimento delle prestazioni contrattuali (già liquidate per un importo pari ad € 72.174,00, inferiore al valore dell'affidamento a base d'asta, pari ed € 90.000), che della presa d'atto già manifestata dall'ente e dai suoi rappresentanti in sede ispettiva, appare opportuno raccomandare nuovamente all'ente di adottare tutti gli accorgimenti necessari al fine di evitare la reiterazione delle medesime criticità evidenziate.

3.2 CIG A00A5BD656 - Procedura negoziata in affidamento diretto ex art.50 co.1 lett. b) del d.lgs. n.36/2023 dei servizi di digitalizzazione e automazione per la certificazione degli operatori economici da espletarsi entro il 31.12.2024 in accordo quadro monofornitore

Anche in riferimento all'affidamento in esame sono emerse criticità, già contestate in sede ispettiva (cfr. verbale n. 1, pag. 5-6) e di cui *omissis* ha preso atto (cfr. verbale n. 4). In particolare, è emerso che trattasi di affidamento diretto, in quanto l'operatore economico è stato scelto proprio perché, al tempo (2023), era il fornitore del medesimo servizio.

Proprio in relazione a tale profilo è stata contestata la violazione del principio di rotazione che, a mente dell'art. 49 d.lgs. 36/2016, vieta l'affidamento diretto del servizio al gestore uscente. Nel caso di specie, peraltro, è accaduto che nel 2023 è stato affidato un servizio a *omissis* srl, mentre la stessa era già titolare

un rapporto contrattuale avente medesimo oggetto e non ancora esaurito (l'affidamento di cui sub 3.1).

La pretesa urgenza del nuovo affidamento (segnalata in sede ispettiva quale circostanza valevole ad escludere l'applicabilità della rotazione) non trova riscontro, né nella documentazione acquisita e nella motivazione a base dell'affidamento, né in via di fatto, poiché entrambi i servizi sono stati utilizzati nell'anno 2024, rispettivamente, fino a luglio 2024 quello con CIG 9304321894, e fino al 31.12.2024 quello con CIG A00A5BD656.

La contemporaneità degli affidamenti, dunque, pare aggravare la violazione relativa alla rotazione. In proposito, è pacifico il quadro giurisprudenziale di riferimento, sia in relazione alla successione degli affidamenti (per cui il principio di rotazione si applica con riferimento all'affidamento *“immediatamente precedente”* a quello di cui si tratta, non essendo ostative all'applicazione dello stesso *“con conseguente divieto per il gestore uscente di essere invitato a concorrere per l'affidamento, le modalità con cui quello precedente gli è stato attribuito e le caratteristiche dello stesso, ivi compresa la durata”* - Cons. Stato, V, 2292/2021), sia in relazione all'onere motivazionale imposto alla stazione appaltante ai fini della deroga allo stesso, non assolto nel caso di specie (*“Il principio di rotazione, infatti, persegue l'obiettivo di evitare la formazione di rendite di posizione, derivanti dall'aver già svolto il servizio, e di facilitare la concorrenza aprendo il mercato anche a piccole e micro imprese, proprio perché consente la turnazione tra i diversi operatori nella realizzazione dell'appalto. Pertanto, è semmai la scelta di disattenderlo a dover essere motivata”* - cfr. Tar Bologna, 489/2025; Cons. Stato, V, 4432/2024).

Del pari, sul criterio di rotazione in generale, si segnalano diversi interventi dell'Autorità, che evidenziano come gli affidamenti diretti debba evitarsi *“lo stabilizzarsi di rendite di posizione in capo ad alcuni operatori, cui possono derivare vantaggi dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento, soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti non è elevato”* (cfr., ex multis, Atto del Presidente del 13 marzo 2024).

Pertanto, è innegabile come il principio di rotazione costituisca un riferimento normativo *“inviolabile”* del procedimento di affidamento dei contratti sotto soglia *“e non può essere disatteso, se non nei casi eccezionali ed entro i limiti indicati dall'art. 49, comma 4 del nuovo codice”* (Parere n. 58 del 15 novembre 2023 Funz. Cons. 58/2023).

Nel caso di specie, si evidenzia inoltre che la scelta dell'aggiudicatario è avvenuta in assenza della valutazione della pregressa esperienza (ancorché questa sia effettivamente desumibile dallo svolgimento del medesimo servizio in favore proprio di *omissis*), come invece prescrive l'art. 50 co. 1 lett. b, d.lgs. 36/2023.

Altra criticità è poi relativa all'omessa alimentazione della BDNCP in ordine alle informazioni relative alla fase di esecuzione contrattuale, in violazione dell'art. 23 e 28 d.lgs.36/2023 e della Delibera Anac 261/2023. Al riguardo, in ottica collaborativa, si raccomanda pro-futuro di provvedere tempestivamente al corretto adempimento dei citati obblighi di trasmissione alla BDNCP,

rappresentando che tale omissione può comportare l'attivazione del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 222 comma 9 del Codice e del Regolamento interno sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di contratti pubblici.

Per completezza, va infine soggiunto che, in fase di aggiudicazione del presente affidamento, si è riscontrata una circostanza del tutto paradossale, conseguenza della criticità di cui al par. 1. L'affidamento in esame è infatti stato aggiudicato a *omissis* srl, la quale, in virtù del precedente contratto stipulato nel 2022, era anche titolare del servizio di verifica dei requisiti; pertanto, come confermato in sede ispettiva (verbale n. 1, pag. 5), la stessa *omissis* srl, attraverso il meccanismo di delega descritto, ha acquisito presso gli uffici pubblici competenti la documentazione relativa ai propri requisiti generali e l'ha messa a disposizione di *omissis* che li ha poi valutati ai fini dell'aggiudicazione. Appare dunque evidente il superamento del limite, consentendo per tale via all'operatore economico sostanzialmente di svolgere i controlli su sé stesso.

3.3 CIG B191DD7400 - “Gara comunitaria a procedura aperta al minor prezzo per la fornitura triennale dei servizi di digitalizzazione e automazione per la certificazione degli operatori economici da espletarsi in accordo quadro monofornitore”.

Nel 2024 è stata avviata una procedura aperta per l'affidamento del servizio di verifica dei requisiti, a decorrere dall'1.1.2025, mediante accordo quadro, con offerta al prezzo più basso. Alla gara hanno partecipato n. 2 concorrenti e l'aggiudicazione è avvenuta in favore di *omissis* S.R.L., che ha offerto un ribasso del 75,12%, sottoposto a valutazione di anomalia.

La documentazione di gara e contrattuale è stata esaminata in sede ispettiva, ove sono emerse e sono state contestate talune criticità, di cui l'ente ha già preso atto (cfr. verbale n. 3-4).

In primo luogo, non appare corretto qualificare l'affidamento di cui trattasi come fornitura, in quanto trattasi di un servizio, come dimostrato dalle modalità di concreto svolgimento delle prestazioni contrattuali, che prevedono la messa a disposizione di uno specifico applicativo e di personale dedicato alla collazione della documentazione, cui è sostanzialmente delegato il fulcro dell'attività.

Di conseguenza, trattandosi di servizio, probabilmente vi è una prevalenza dell'incidenza del costo della manodopera, il che rende obbligatorio il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in luogo di quello del prezzo più basso scelto dal soggetto aggregatore, in violazione dell'art. 108 co. 2 lett. a, d.lgs. 36/2023,

Sono poi emerse ulteriori criticità relativamente: alla omessa indicazione del CCNL di riferimento, in violazione dell'art. 11 d.lgs. 36/2026 (quale ulteriore conseguenza dell'errata qualificazione del contratto); alla non ottimale pubblicazione su PVL mediante specifico link e l'incompleta alimentazione della BDNCP in fase esecutiva rispetto alle indicazioni regolatorie fornite dall'Autorità, in violazione degli art. 23 e 27 d.lgs. 36/2023; il riferimento a servizi non del tutto congrui (anche tenuto conto della peculiarità dell'affidamento) rispetto all'istituto

della revisione prezzi, in violazione dell'art. 9 e dell'Allegato II.2-bis d.lgs. 36/2023.

Anche in relazione a tale affidamento, ferme le raccomandazioni sopra espresse, *omissis* ha preso atto delle descritte criticità, assumendo uno specifico impegno a rimuoverle o non reiterarle pro-futuro.

Infine, va positivamente sottolineato che, ad oggi, il contratto in esame è stato attivato per il modesto importo di € 6.662,74, in ragione dell'ormai ridotto utilizzo del servizio, anche in conseguenza dell'implementazione del FVOE 2.0.

Considerazioni conclusive dell'Autorità

Alla luce di quanto emerso in sede ispettiva, può ritenersi che la principale criticità sia costituita dall'esternalizzazione del servizio di verifica dei requisiti che, sulla base del quadro normativo di riferimento, deve essere svolta esclusivamente dalla stazione appaltante e non può essere svolta o delegata da un soggetto privato esterno.

Pertanto, gli affidamenti esaminati devono ritenersi illegittimi e, più in generale, deve ritenersi illegittimo il *modus procedendi* seguito da *omissis* nell'espletamento della verifica dei requisiti generali.

I suddetti affidamenti sono inoltre caratterizzati da varie ulteriori criticità, esposte al par. 3.

Con riferimento alla carenza di informazioni di aggiudicazione ed esecuzione appare opportuno raccomandare nuovamente all' *omissis* di adempiere correttamente i relativi obblighi, a pena di attivazione del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 222 comma 9 del Codice.

Nel caso di specie, le criticità emerse appaiono, per un verso, ancor più gravi tenuto conto della circostanza che *omissis* è soggetto aggregatore della Regione *omissis*, e cioè soggetto aggregatore di particolare rilievo, dalla quale è lecito attendersi elevata professionalità nell'espletamento delle procedure e nell'assolvimento delle funzioni istituzionali.

Per altro verso, l'attività ispettiva ha consentito di comprendere che la scelta di esternalizzare il servizio è principalmente frutto di un ritardo nella organizzazione dell'*omissis* rispetto all'attuale mission (cfr. premesse), che tuttavia appare in via di superamento, alla luce dell'ultimo PIAO approvato.

Tutte le suddette criticità – comunque in fase di risoluzione, anche considerato quanto rappresentato dall'ente in relazione allo scarso utilizzo dell'Accordo Quadro sub 3.3) - sono state già contestate direttamente in sede ispettiva e l'*omissis* ne ha preso atto, comprendendone la portata ed impegnandosi pro-futuro a non reiterarle oppure, ove possibile, ad eliminarle.

Per tutto quanto esposto, ai sensi del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici

DELIBERA

Ai sensi dell'art. 12 e 22 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, preso atto degli impegni già assunti dall'*omissis* in sede ispettiva:

- che l'esternalizzazione dell'attività di verifica dei requisiti generali non è conforme all'attuale quadro normativo di riferimento (cfr. *amplius* par. 1);
- che la piattaforma in uso presso l'*omissis*, seppur complessivamente efficiente, reca alcune criticità relativamente alla fase di corretta e costante implementazione delle informazioni previste dalla Delibera Anac 261/2023, nonché in ordine al correttamento puntamento al link ove è pubblicata la documentazione di gara, ai fini del rispetto degli obblighi di pubblicità (cfr. *amplius* par. 2);
- che gli affidamenti individuati con CIG 9304321894, A00A5BD656, B191DD7400 sono caratterizzati dalle criticità di cui al par. 3.

Pertanto, si *invita* l'*omissis* ad adottare tutti gli opportuni accorgimenti in relazione alle descritte criticità, e in ogni caso non reitarle *pro futuro*; si *raccomanda* inoltre il corretto adempimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza, con particolare riferimento all'utilizzo della PAD, nonché l'implementazione di specifiche competenze nel settore del procurement, attraverso l'assunzione di idoneo personale e/o l'adeguata professionalizzazione di quello attualmente presente.

L'ente è tenuto a comunicare all'Autorità le determinazioni al riguardo assunte, entro il termine di **30 (trenta) giorni** decorrenti dalla comunicazione della presente delibera, che sarà pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 8 aprile 2026

Il Segretario Laura Mascali

Originale firmato digitalmente