



Delibera n. 173/2025

Adunanza del 30 aprile 2025

Parere motivato ai sensi dell'articolo 220, comma 3, d.lgs. 36/2023

Fascicolo 1642/2025

(da citare nel riscontro)

Oggetto

Procedura finalizzata all'esternalizzazione dei servizi di approntamento, pulizia (SERVIZIO PREVALENTE), raspetto afferenti all'Organismo di Protezione Sociale - Stabilimento Elioterapico M.M. Ufficiali di Taranto San Vito. Stagione estiva 2025. – Importo: € 182.500,00 – CIG Lotto 1: B55BC34C91 – CIG Lotto 2: B55BC35D64.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

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

Visto il "Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'articolo 220, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36", adottato con Delibera ANAC 268/2023;

Visti la documentazione di gara reperita su piattaforma telematica e gli esiti istruttori del procedimento in oggetto, condotto dall'Ufficio vigilanza collaborativa, vigilanze speciali e pareri motivati.

1. I controlli espletati sulla BDNCP e le risultanze istruttorie

L'affidamento in esame ha ad oggetto una procedura negoziata senza previa indizione di gara per l'appalto di servizi, suddivisa in due differenti lotti rispettivamente attinenti al "servizio di pulizia, approntamento e raspetto dello stabilimento" (Lotto 1 di importo pari ad euro 142.500,00) e "servizio di Front-Office e controllo accessi" (Lotto 2 di importo pari ad euro 40.000,00), per un importo totale di euro 182.500,00.

Dall'esame della BDNCP e come confermato dalla stazione appaltante nel riscontro istruttorio del 16.4.2025, la procedura negoziata senza previa indizione di gara sarebbe stata pubblicata il 28.1.2025, data nella quale è stato rilasciato il CIG al RUP dell'affidamento. Invero, nessun atto di indizione della procedura di gara risulta pubblicato né a livello europeo in GUUE, né a livello nazionale in PVL, ma l'affidamento è stato pubblicato solamente sulla piattaforma telematica¹ del portale [acquistinretepa.it](https://www.acquistinretepa.it) e nella sezione "amministrazione trasparente" della Marina Militare, riferita alle procedure del Centro di addestramento aereonavale. Inoltre, in merito alla procedura

<https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/>

prescelta per l'affidamento del servizio, è di tutta evidenza che dalla sommatoria del valore dei due lotti si perviene ad un importo, pari ad euro 182.500,00, che supera la soglia di rilevanza europea di cui all'art. 14, c.1 lett. b) del d.lgs. 36/2023.

Con nota istruttoria dell'11.4.2025, l'Autorità ha chiesto alla stazione appaltante chiarimenti in ordine ad alcune criticità dell'affidamento in oggetto, con particolare riferimento:

- allo svolgimento della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando in luogo delle procedure ordinarie previste per le gare che superano la soglia di rilevanza comunitaria in aderenza al Codice dei contratti pubblici;
- agli obblighi di pubblicità e trasparenza, non essendo stato pubblicato nessun atto di gara a livello comunitario o nazionale e tenuto conto che il collegamento ipertestuale comunicato in Piattaforma di pubblicità a valore legale (PVL) non consente l'accesso diretto alla documentazione di gara ma rinvia esclusivamente alla home page del portale acquistinretePA.

Il Centro di addestramento aeronavale della Marina Militare, con nota del 16.4.2025, ha:

- trasmesso la documentazione della procedura comunicando di aver provveduto a pubblicare la stessa sul sito istituzionale di Forza Armata;
- precisato che la Stazione Appaltante è da considerarsi "amministrazione sub-centrale" e che, pertanto, la procedura di gara in oggetto è inferiore all'importo di cui all'art. 14 comma 1 lett. c) del Codice.

2. Violazione dell'art. 14 e 70 del d.lgs. 36/2023. Elusione delle norme del codice relative all'affidamento di contratti di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria.

2.1) La procedura di affidamento dei servizi in oggetto, per un importo complessivo di euro 182.500,00, si sarebbe dovuta svolgere secondo una delle procedure ordinarie sopra soglia comunitaria indicate all'art. 70 d.lgs. 36/2023, poiché l'importo totale dei servizi supera la soglia europea di cui all'art. 14 del Codice stesso.

Di converso, l'ente della Marina Militare, nella nota istruttoria del 16.4.2025, ha eccepito di aver agito in conformità alla normativa di settore, asserendo che la stazione appaltante debba ricomprendersi nell'alveo delle "amministrazioni sub-centrali" e che, pertanto si debba ritenere applicabile la soglia di euro 221.000,00 di cui all'art. 14 c. 1 lett. c), in luogo della soglia di euro 143.000,00 di cui all'art. 14 c. 1 lett. b).

Dalla documentazione di gara fornita si evince chiaramente che si tratta di procedura negoziata sotto soglia comunitaria ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. e) come espressamente indicato dalla stazione appaltante nella determina a contrarre.

Pertanto, dall'analisi degli atti emerge chiaramente che la stazione appaltante ha indetto una procedura **negoziata sotto soglia ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. e)** ritenendo erroneamente che l'importo della procedura fosse inferiore alla soglia comunitaria.

La puntuale analisi della determina a contrarre ha inoltre consentito di evidenziare ulteriori criticità della procedura in oggetto. Infatti, mentre da determina traspare l'intenzione di ricorrere ad una procedura negoziata sottosoglia ex art. 50, comma 1, lett. e), il RUP della fase di affidamento indice una richiesta di offerta sul mercato elettronico della pubblica amministrazione che denomina "Indagine di mercato finalizzata all'esternalizzazione dei servizi di approntamento, pulizia (SERVIZIO PREVALENTE), rassetto afferenti l'Organismo di Protezione Sociale - Stabilimento Elioterapico M.M. Ufficiali di Taranto San Vito. Stagione estiva 2025". Sembrerebbe dunque esserci una distonia di procedure tra quanto autorizzato dal legale rappresentante dell'Ente e la procedura effettivamente espletata, fermo restando – ai fini del presente parere motivato - l'errato ricorso ad una

procedura sottosoglia atteso che la sommatoria dei due lotti supera la soglia di rilevanza comunitaria di € 143.000,00.

Peraltro, sono state rilevate alcune incongruenze anche nella determina di aggiudicazione la quale reca nei considerando iniziali una determina a contrarre di data differente rispetto a quella fornita dalla medesima stazione appaltante. Infatti, mentre la determina a contrarre prodotta dalla stazione appaltante è datata 27 gennaio 2025, la determina di aggiudicazione cita una determina a contrarre del 27 febbraio 2025. In aggiunta, la richiesta di offerta risulta avviata il 28 gennaio 2025 su piattaforma Me.PA mentre, come sopra evidenziato, la determina a contrarre risulta sottoscritta solo il 27 febbraio 2025. In tale contesto emerge un'evidente criticità anche in ordine alla modalità di formazione della platea dei soggetti invitati alla procedura negoziata.

2.2) In via di fatto, nel caso di specie, differentemente da quanto indicato dalla stessa stazione appaltante nel riscontro istruttorio del 16.4.2025, il Centro di addestramento aeronavale della Marina Militare, in quanto articolazione del Ministero della Difesa deve necessariamente intendersi quale amministrazione centrale e quindi tenuta al rispetto delle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'art. 14, c. 1 lett. b).

In proposito l'Autorità ha espresso, tra l'altro, di recente il proprio orientamento anche con il parere in funzione consultiva n. 22 del 16 aprile 2024.

È dunque evidente che la gara non rientra tra le ipotesi per le quali è possibile avviare una procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. e) del Codice e, pertanto, in considerazione dell'importo complessivo dei due lotti superiore alla soglia comunitaria, la stazione appaltante avrebbe dovuto tassativamente avviare una procedura di scelta del contraente ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. 36/2023, assistita dalle dovute garanzie di pubblicità e trasparenza in ambito nazionale ed europeo.

Per le motivazioni sopra esposte, le criticità descritte sono dunque sussumibili entro l'alveo applicativo **dell'art. 6 co. 2 lett. b)** del *"Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'articolo 220, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, adottato con Delibera ANAC 268/2023, a mente del quale costituisce grave violazione legittimante l'adozione di un parere motivato "affidamento mediante una delle procedure previste dal codice fuori dai casi consentiti, e quando questo abbia determinato l'omissione di bando o avviso ovvero l'irregolare utilizzo dell'avviso di pre-informazione di cui all'art. 81 del codice"*.

3. Violazione degli obblighi di pubblicità legale di cui agli artt. 27 e 84 del d.lgs. 36/2023

3.1) In relazione alla procedura in oggetto non risultano poi assolti gli obblighi di pubblicazione. In proposito, nella nota di riscontro alla richiesta di informazioni all'Autorità, la stazione appaltante ha innanzitutto asserito di non aver adempiuto agli obblighi di pubblicazione a livello europeo né nazionale stante l'importo posto a base di gara, inferiore alla soglia di riferimento, rappresentando inoltre che tutta la documentazione di gara è stata pubblicata sul sito istituzionale di Forza Armata².

3.2) In via preliminare emerge da controlli espletati sui sistemi informatici dell'Autorità e sulla base della documentazione trasmessa dalla stessa stazione appaltante nel riscontro istruttorio del 16.04.2025, come il CIG dell'affidamento in oggetto sia stato richiesto in data 28.01.2025 e nella medesima data sia stata avviata la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando sulla piattaforma di approvvigionamento digitale in uso alla stazione appaltante. In pari data si sarebbe dovuta espletare la dovuta pubblicità dell'avvio della

² <https://www.marina.difesa.it/documentazione/gare/maricentaddTA/Pagine/Stabilimento-Elioterapico-Ufficiali-San-Vito-MM.aspx>

procedura, mentre, all'atto delle verifiche espletate nella fase immediatamente successiva alla segnalazione pervenuta in proposito, non era presente sul sito istituzionale della stazione appaltante alcun tipo di pubblicazione in merito alla procedura in oggetto. Si è rilevato che la pubblicazione degli atti è avvenuta solo successivamente alla nota di richiesta istruttoria effettuata dall'Autorità in data 11.04.2025. Tale evidenza trova ulteriore conferma nella circostanza che per altre procedure di affidamento della stazione appaltante è stato riscontrato che non è presente alcun tipo di pubblicazione nella medesima sezione del sito istituzionale di Forza Armata dedicato alle procedure bandite dal Centro di addestramento aeronavale.

Dalle verifiche espletate dall'Autorità si è inoltre accertato che il collegamento ipertestuale comunicato dalla stazione appaltante alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) in fase di acquisizione del CIG, al fine di rendere accessibile e disponibile la documentazione di gara ai sensi dell'art. 84, comma 4 del d.lgs. 36/2023, non permette l'accesso ad alcuna risorsa pubblicata limitandosi esclusivamente al rinvio alla home page del portale acquistinretePA che è accessibile solo previa registrazione e permette di visualizzare la procedura solo agli operatori economici invitati. A tal fine, come ribadito nel Comunicato del Presidente del 24 gennaio 2024 recante *"Indicazioni sul collegamento ipertestuale alla documentazione di gara inserito nei bandi pubblicati tramite BDNCP"* così come le regole tecniche indicate nel regolamento adottato da ANAC con delibera 261/2023, si evidenzia che il collegamento deve garantire un accesso immediato e diretto ai dati da consultare assicurando la trasparenza dell'intera procedura contrattuale, dall'avvio all'esecuzione.

3.3) Alla luce di tutto quanto innanzi riportato, il mancato avvio di una procedura aperta ha, altresì, determinato anche il mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione in ambito nazionale e comunitario della procedura di gara. Risulta infatti evidente che l'omessa pubblicazione del bando di gara, oltre a porsi in chiara violazione di legge, ha di fatto precluso a diversi operatori economici un'adeguata conoscenza della procedura stessa, che avviene secondo i canoni ordinari prescritti dalla normativa di riferimento *ratione temporis* applicabile.

Tutte le circostanze anzidette sono sussumibili entro l'alveo applicativo **dell'art. 6 co. 2 lett. a)** del *"Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'articolo 220, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*, adottato con Delibera ANAC 268/2023, a mente del quale costituisce grave violazione legittimante l'adozione di un parere motivato *"l'affidamento di contratti pubblici senza previa pubblicazione di bando o avviso nella GUUE, nella GURI, sulla piattaforma digitale e sul sito istituzionale della stazione appaltante o dell'ente concedente e sulla Banca dati nazionale dei contratti pubblici gestita dall'Autorità, laddove tale pubblicazione sia prescritta dal codice"*.

In ultimo corre l'obbligo di precisare che dall'analisi delle pubblicazioni effettuate dall'Ente nella sezione amministrazione trasparente del sito istituzionale della Forza Armata sono emerse **ulteriori criticità di pubblicazione e assolvimento degli obblighi di trasparenza** nelle procedure precedentemente bandite. In particolare, risultano pubblicate, per diverse procedure di affidamento, atti amministrativi simili tra loro e non pertinenti con il titolo della procedura riportato nella sezione del sito. Ad esempio, nella procedura indetta per la fornitura del materiale di cancelleria del 5/04/2024, del materiale per minuto mantenimento del 17/04/2024, di materiale di arredo del 29/04/2024 e per il materiale di pulizia del 30/04/2024, risulta pubblicata la medesima determina recante lo stesso importo e il medesimo fornitore. Inoltre, quanto emerso in relazione alla fattispecie di cui trattasi, ovvero il fatto che verosimilmente la pubblicazione di tutti gli atti della procedura sia avvenuta solo successivamente alla data di effettivo avvio della procedura, avvalorata la tesi secondo la quale il sistema di pubblicazione degli atti necessita di una puntuale correzione e conseguente monitoraggio.

Per tutto quanto esposto,

DELIBERA

- di trasmettere il presente parere motivato, ai sensi dell'art. 220, co. 3 d.lgs. 36/2023 alla stazione appaltante, invitandola all'annullamento di tutti gli atti di gara (disciplinare di gara e atti consequenziali *medio tempore* adottati, compresi i provvedimenti di aggiudicazione), stante la presenza dei vizi gravanti sia la determina a contrarre sia la *lex specialis* che il provvedimento di aggiudicazione esposti in parte motiva, riconducibili alle fattispecie legittimanti di cui all'art. 6 co. 2 lettere a) e b) del Regolamento ANAC adottato con Delibera 268/2023;
- di trasmettere il presente parere motivato anche al Centro di responsabilità amministrativa della Marina Militare ed al Responsabile della prevenzione, corruzione e trasparenza del Ministero della Difesa per le valutazioni di merito ritenute più opportune, anche con particolare riferimento alla modalità di gestione della pagina afferente alla pubblicazione degli atti;
- di raccomandare, in occasione della futura e successiva riedizione della procedura di gara, una rivalutazione della complessiva documentazione di gara anche alla luce degli ulteriori vizi evidenziati nella presente delibera;
- ai sensi del richiamato art. 220, co. 3 d.lgs. 36/2023 si assegna un termine di **20 giorni** dalla ricezione del presente parere per agire in conformità, con avvertenza che, in mancanza, l'Autorità sarà legittimata ad impugnare la documentazione di gara esaminata;
- ai sensi dell'art. 222 co. 13 d.lgs. 36/2023 e dell'art. 9 del sopra richiamato Regolamento ANAC, la stazione appaltante è invitata a trasmettere, in ogni caso, gli ulteriori atti e provvedimenti eventualmente adottati nell'ambito della procedura di gara in oggetto.

Ai sensi dell'art. 13 del Regolamento ANAC sull'esercizio dei poteri di cui all'art. 220 d.lgs. 36/2023 dispone la pubblicazione del presente parere motivato sul sito istituzionale dell'Autorità.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data

Il segretario Valentina Angelucci