



## *Autorità Nazionale Anticorruzione*

**Delibera n. 659 del 18 luglio 2018**

**Fascicolo n. 4786/2017**

**Oggetto:** Affidamento, da parte del Consiglio Regionale del Lazio, di appalti di servizi e forniture a Gazzetta Amministrativa S.r.l. nel periodo 2008/2014.

### **Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione**

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163;

Visto il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

#### **Premessa**

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo sui contratti pubblici attribuite all'Autorità dall'art. 213 del d.lgs. 50/2016 veniva rilevato che nel cd. «Spesometro» la società Gazzetta Amministrativa S.r.l. (di seguito anche GA) aveva inserito alcuni importi relativi a prestazioni in favore della Regione Lazio nel periodo 2010/2014. Emergeva, altresì, l'affidamento diretto di appalti di servizi e forniture sopra soglia comunitaria, in base ad una Convenzione sottoscritta in data 13 aprile 2011 tra il Consiglio Regionale del Lazio e Gazzetta Amministrativa S.r.l.

Pertanto, l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture, con nota prot. n. 13209 del 12.2.2018, avviava un procedimento di vigilanza nei confronti del Consiglio Regionale del Lazio, chiedendo chiarimenti in merito. Il Consiglio Regionale del Lazio forniva riscontro con relazioni acquisite al prot. Anac n. 23904 del 15.3.2018. Anche Gazzetta Amministrativa presentava le proprie osservazioni con nota acquisita al prot. Anac n. 24095 del 16.3.2018.

All'esito dell'esame della documentazione in atti, l'Ufficio istruttore, con nota prot. 31077 del 10 aprile 2018 comunicava al Consiglio Regionale del Lazio ed a Gazzetta Amministrativa le risultanze istruttorie ai sensi dell'art. 19 del Regolamento di vigilanza.

Il Consiglio Regionale del Lazio formulava le proprie controdeduzioni con nota acquisita al prot. Anac n. 42826 del 18.5.2018. Gazzetta Amministrativa formulava le proprie controdeduzioni con nota acquisita al prot. Anac n. 40161 dell'11.5.2018, richiedendo anche l'audizione, che si è svolta dinnanzi all'Ufficio istruttore in data 16 maggio 2018.

Successivamente, Gazzetta Amministrativa depositava ulteriore documentazione, acquisita al prot. Anac n. 45890 del 29 maggio 2018.

### **L'infungibilità del fornitore ai sensi dell'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006.**

Prima di passare in rassegna gli affidamenti oggetto di istruttoria, si ritiene utile rammentare l'orientamento dell'Autorità in merito all'interpretazione dell'art. 57 comma 2 lettera b) del d.lgs. 163/2006 (applicabile *ratione temporis* alle fattispecie esaminate) il quale ammette il ricorso alla procedura negoziata senza bando di gara «qualora, per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato».

L'Autorità si è occupata in diverse occasioni delle condizioni che si debbono verificare per poter ricorrere ad una procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando nei casi di infungibilità della fornitura o del servizio, evidenziando che le ragioni di natura tecnica, artistica o attinenti alla tutela di diritti esclusivi devono reggersi sull'assoluta e inderogabile necessità di rivolgersi ad un determinato operatore economico e non su ragioni di mera opportunità o convenienza (Delibera Anac 6 giugno 2014, n. 22 e Delibera ex Avcp 16 luglio 2008 n. 28).

Da ultimo, con le Delibere n. 878 del 1.8.2017 e n. 1006 dell'11.10.2017 è stato evidenziato che in base alla norma di cui all'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006, di strettissima interpretazione, l'unicità del fornitore deve essere certa, oggettiva e comprovata da una preliminare indagine di mercato, che deve dimostrare l'oggettiva esistenza di un unico soggetto in condizione di svolgere il tipo di prestazioni richieste dall'ente appaltante e conformi alle sue esigenze.

L'Autorità ha inoltre chiarito le modalità attraverso le quali effettuare l'indagine di mercato, che va considerata una fase prodromica all'espletamento della procedura negoziata ex articolo 57, comma 6, la quale, pur "semplificata" rispetto alle altre procedure contemplate nel d.lgs. 163/2006, è comunque soggetta ai principi che devono informare tutta l'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

Da ciò discende anche che l'indagine di mercato dovrebbe svolgersi previo avviso, oggetto di specifica pubblicazione con forme di pubblicità della procedura adeguate all'importo della stessa.

Le modalità di esecuzione dell'indagine di mercato, inoltre, devono rispettare il principio di trasparenza e par condicio, dovendo l'amministrazione espletare un confronto concorrenziale, non potendo scegliere gli operatori con modalità "chiuse" rispetto al mercato (Deliberazioni ex Avcp n. 13 del 23.4.2014 e n. 22 del 6.6.2014; parere di Precontenzioso n. 18 del 30.1.2014 nonché Determinazioni n. 2 e n. 8 del 2011).

Trattandosi di una procedura di carattere eccezionale, che deroga all'evidenza pubblica, spetta alla stazione appaltante verificare rigorosamente, da un punto di vista tecnico ed economico, la mancanza di soluzioni alternative ragionevoli che possa giustificare l'utilizzo della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando, e di darne conto nella determina o delibera a contrarre (Delibera n. 294 del 22 marzo 2017).

### **1. Abbonamenti alla rivista giuridica cartacea «La Gazzetta amministrativa dei comuni e delle province d'Italia».**

In base alle risultanze istruttorie, il Consiglio Regionale del Lazio ha usufruito dell'abbonamento alla Rivista dall'anno 2008 all'anno 2010.

L'individuazione del fornitore Gazzetta Amministrativa, è avvenuta nell'ambito di un Protocollo di Intesa sottoscritto nel 2007 da Gazzetta Amministrativa, l'Unione delle Province Italiane, l'ANCI ed il Consiglio Regionale del Lazio.

Con determinazione dirigenziale n. 177 del 13.3.2008 è stata impegnata la somma prevista per l'abbonamento alla rivista annualità 2008, mentre con successiva determinazione dirigenziale n. 423 del 6.7.2009 l'abbonamento è stato rinnovato per l'annualità 2009 (le determinazioni non sono state

acquisite in atti; tuttavia dal tenore della determinazione n. 602/2010 si evince che quantomeno per il 2009 l'importo dell'abbonamento era di € 33.280,00 Iva inclusa).

Con determinazione n. 602 del 2.8.2010 è stato rinnovato per l'anno 2010 l'abbonamento a n. 320 riviste per un importo di € 33.280,00, Iva inclusa.

In corso di istruttoria il Consiglio Regionale del Lazio (di seguito anche Consiglio Regionale) ha sostenuto che l'affidamento è avvenuto tramite procedura negoziata senza bando ai sensi dell'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006. L'asserita unicità del fornitore sarebbe testimoniata da una relazione dell'Ufficio di Presidenza del 4 ottobre 2007 nella quale si evidenzia che «rispetto al mercato la rivista si ritaglia un ruolo originale per i seguenti motivi: a) ha carattere regionale; b) è completa in quanto contiene tutti i provvedimenti Comunali Provinciali e Regionali; c) copre ogni settore del diritto amministrativo; d) è rivolta esclusivamente alla p.a.; e) ha un forte carattere pratico ed applicativo della normativa e della giurisprudenza. Alla luce delle peculiarità della rivista giuridica, la stessa è stata ritenuta dal Consiglio Regionale un indispensabile strumento di apporto formativo e informativo per gli amministratori delle autonomie locali e delle strutture politiche e amministrative della Regione.

### Valutazioni

Si evidenzia che negli atti che hanno preceduto l'affidamento non si rinviene una puntuale motivazione che abbia menzionato la disposizione dell'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006.

Inoltre, non si evince se sia stata effettuata un'indagine comparativa che abbia condotto all'asserita originalità della rivista nel mercato di riferimento. In ogni caso il concetto di originalità è diverso da quello di infungibilità, nel senso prima esplicito.

Si osserva infine che l'affidamento diretto non avrebbe potuto trovare giustificazione neanche ai sensi dell'art. 125 del d.lgs. 163/2006, che disciplinava l'acquisizione in economia di beni e servizi. Infatti, all'epoca degli affidamenti l'affidamento diretto da parte del RUP era consentito per servizi e forniture di importo inferiore a 20 mila Euro.

## **2. Erogazione di servizi on line di supporto tecnico-giuridico all'amministrazione regionale e degli enti locali nel periodo 2011/2014 (Convenzione rep. n. 472 del 13 aprile 2011).**

In data 5 aprile 2011 è stato sottoscritto un Protocollo di Intesa tra il Consiglio Regionale del Lazio e Gazzetta Amministrativa, che si è impegnata a fornire alla Regione un applicativo denominato «Gazzetta Amministrativa dei Comuni, delle Province e delle Regioni».

L'applicativo veniva messo a disposizione del Consiglio Regionale del Lazio e di tutti gli enti locali con la Convenzione rep. 472 del 13.4.2011 (approvata con determinazione dirigenziale del 18.4.2011, n. 267).

In base alla Convenzione, Gazzetta Amministrativa si è impegnata ad erogare, per tre anni a decorrere dal 13.4.2011, una serie di servizi in favore della Regione Lazio, descritti all'art. 1 della Convenzione, in particolare:

1. Rivista on line denominata "Gazzetta Amministrativa dei Comuni, delle Province e delle Regioni d'Italia";
2. Contenzioso on line;
3. Gazzetta informa news,
4. Regione Lazio Informa;
5. Gazzetta Regione Lazio, attraverso la messa a disposizione all'interno del sito [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it) di un'apposita area , suddivisa in diverse sezioni:
  - Contenzioso on line Regione Lazio;
  - Archivio Sentenze;

- Archivio Ordinanze;
  - Analisi del fabbisogno;
  - Dottrina;
  - Giurisprudenza;
  - Gazzetta Informa;
  - Regione Informa;
6. Creazione di database di tutto il contenzioso amministrativo della Regione Lazio;
  7. Creazione di database di tutto il contenzioso amministrativo dei Comuni della Regione Lazio;
  8. Creazione di database di tutto il contenzioso amministrativo delle società partecipate;
  9. Creazione di un motore di ricerca specifico per le aree indicate ai servizi precedenti.

Per usufruire dei suddetti servizi GA ha messo a disposizione della Regione n. 1500 accessi online, con relative password, a fronte di un corrispettivo di € 150,00 oltre Iva per ogni accesso, da erogarsi con cadenza annuale.

Il valore della Convenzione ammonta dunque ad € 225.000,00 oltre Iva all'anno per tre anni, per un totale di € 675.000,00 oltre Iva (gli importi sono stati liquidati come da mandati di pagamento acquisiti agli atti).

I servizi oggetto della Convenzione sono riconducibili a varie tipologie disciplinate, *ratione temporis*, dall'Allegato II A del d.lgs. 163/2006, quali ad esempio i servizi editoriali, i servizi e le forniture informatiche ed i servizi di consulenza in favore della p.a. In sede di acquisizione del CIG (peraltro avvenuto solo nel 2014) il servizio in questione è stato qualificato come «Servizio telematico di supporto tecnico amministrativo» indicando la CPV 7914000-7 «Servizi di consulenza e informazione giuridica». Inoltre, nel 2011 la soglia comunitaria per l'affidamento di appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici diverse dalle autorità governative centrali era di 193 mila Euro. Ne consegue che nella fattispecie il Consiglio Regionale del Lazio ha posto in essere un affidamento diretto dei servizi di valore sopra soglia di rilevanza comunitaria, in assenza di procedure di evidenza pubblica, in violazione dell'art. 64 del d.lgs. 163/2006.

In corso di istruttoria la Regione Lazio ha sostenuto che si è trattato di procedura negoziata senza bando giustificata dall'infungibilità del fornitore ai sensi dell'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006. Infatti, il sistema G.A., costituito dai servizi sopra descritti, rappresentava all'epoca dell'affidamento un progetto tecnologico innovativo, inedito ed all'avanguardia nel settore della digitalizzazione e dell'utilizzo di internet nella P.A., in grado di offrire, in particolare agli enti territoriali, attraverso servizi telematici ad alto valore aggiunto, una precipua attività di formazione, informazione, aggiornamento e assistenza agli amministratori e ai dipendenti delle autonomie locali.

G.A. è stata individuata - stante anche l'alto profilo tecnico-giuridico delle risorse umane di cui si avvaleva, costituite da giuristi e informatici, per gli strumenti tecnologici di cui disponeva - quale interlocutore esclusivo, in grado di dare compiuta attuazione agli obiettivi individuati dal Protocollo di intesa e dalla connessa Convenzione.

L'unicità e l'infungibilità del prestatore di servizi si ricaverebbe anche dal Protocollo di intesa sulla digitalizzazione e utilizzo di internet nella Pubblica Amministrazione, sottoscritto il 19 ottobre 2010 da Gazzetta Amministrativa con il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero della Pubblica Amministrazione e l'Unione delle Province d'Italia, acquisito a corredo sia del protocollo di intesa tra il Consiglio Regionale del Lazio e Gazzetta Amministrativa, che della Convenzione rep. n. 472/2011.

In base a quanto affermato dal Consiglio Regionale, l'indagine di mercato sarebbe stata effettuata dai sottoscrittori del Protocollo di Intesa del 19 ottobre 2010, ricavandone che Gazzetta Amministrativa fosse l'unico operatore sul mercato a possedere i requisiti di know-how idonei a realizzare le finalità di formazione, informazione, aggiornamento, ed assistenza di amministratori e dipendenti delle autonomie locali ed al miglioramento delle relazioni tra pubbliche amministrazioni ed i cittadini rendendo effettivi i

principi di trasparenza, semplificazione, attraverso la realizzazione di servizi di alta innovazione tecnologica.

Inoltre, l'infungibilità di Gazzetta Amministrativa si evincerebbe anche dalla motivazione della Determinazione n. 426/2012, con la quale è stato affidato, successivamente, il servizio di formazione connesso al sistema GA, richiamando espressamente l'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006 (si veda infra).

Alla luce di quanto sopra, il Consiglio Regionale del Lazio ha valutato quello di Gazzetta Amministrativa un progetto tecnologico innovativo, inedito e all'avanguardia nel settore della digitalizzazione e di utilizzo di internet nella P.A., in grado di offrire agli enti territoriali, attraverso servizi telematici ad alto valore aggiunto, una precipua attività di informazione, aggiornamento e assistenza agli amministratori e ai dipendenti di formazione. Pertanto, le caratteristiche del prodotto avrebbero costituito il presupposto di legge per ricondurre l'affidamento diretto in questione alla fattispecie di cui all'art. 57, co. 2. lett. b) del d.lgs. 163/2006.

Gazzetta Amministrativa, in audizione, ha evidenziato che il sistema «Contenzioso online» è opera inedita e che anche alla data odierna non vi sono altri fornitori in grado di fornire lo stesso servizio, o un servizio ad esso assimilabile, sul territorio nazionale. Ha evidenziato, inoltre, che l'«analisi del fabbisogno formativo» è un'evoluzione del Contenzioso online e che si tratta anch'essa di opera inedita, che si sviluppa soltanto per la fase della formazione.

Ha inoltre illustrato le prestazioni che Gazzetta Amministrativa è in grado di fornire, con particolare riferimento al Quotidiano della Pubblica Amministrazione, al sistema Pitagora, al sistema Talete, a Gazzetta Informa (newsletter). Nelle controdeduzioni presentate tali strumenti sono stati illustrati in modo dettagliato.

Con riferimento ai sistemi Talete, Pitagora e Contenzioso Online GA ha chiarito che si tratta di fornitura di software, che presuppone la conoscenza e l'applicazione di contenuti di carattere giuridico e tecnico amministrativo. Gli stessi sono coperti dal diritto di autore come «servizi giuridico informatici». Nelle controdeduzioni ha evidenziato che i servizi forniti nel corso degli anni al Consiglio Regionale del Lazio rientrerebbero in un sistema unico che caratterizzerebbe in maniera talmente peculiare GA da escludere la presenza di altri soggetti con caratteristiche analoghe o migliori sul mercato in grado di erogare i medesimi servizi. Si tratterebbe infatti di una infrastruttura centralizzata unica nel suo genere. GA ha richiamato, nelle controdeduzioni, l'orientamento della giurisprudenza per cui «unico» è il sistema che, in quel momento, sia pronto all'uso e risulti ragionevole. A tale valutazione di unicità si deve pervenire tenendo conto del fattore temporale - quanto alla disponibilità del medesimo - e della circostanza della avvenuta pregressa sperimentazione del medesimo (Cfr. sentenza n. 642 del 28 gennaio 2011 del Consiglio di Stato, per cui è unico il prodotto che, anche in relazione al fattore temporale, in quel momento, sia pronto all'uso, senza necessità di adeguamenti, modifiche ed ulteriori incrementi ed adattamenti).

In base a quanto dichiarato da Gazzetta Amministrativa, non sussisterebbe sul mercato ancora oggi un'altra infrastruttura centralizzata di rilevanza nazionale come quella fornita da GA. Si tratterebbe, in sostanza, di prestazione infungibile che non può essere realizzata da nessun altro operatore che non abbia accesso a siffatto inedito sistema giuridico-informatico. GA era quindi l'unico soggetto in grado di svolgere le prestazioni in maniera conforme alle esigenze concrete dell'amministrazione, essendo titolare esclusiva di un sistema esperto inedito e peculiare.

Ad avviso di Gazzetta Amministrativa, un confronto concorrenziale sarebbe stato inutile o scontato, in quanto solo G.A. sarebbe in grado di assicurare tali prestazioni.

## Valutazioni

A prescindere dal merito tecnico del sistema GA, non risulta che, ai fini dell'individuazione del fornitore asseritamente infungibile ai sensi dell'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 13/2006, sia stata espletata un'indagine di mercato volta a verificare se vi fossero altri operatori economici in grado di offrire la stessa prestazione o una prestazione analoga, comunque in grado di soddisfare le esigenze dell'amministrazione.

Si evidenzia, altresì, che l'orientamento consolidato dell'Autorità sull'interpretazione dell'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006, così come sopra rappresentato, si discosta da quello della Sentenza del Consiglio di Stato citata nelle controdeduzioni.

Alla luce di quanto sopra, le controdeduzioni presentate non appaiono idonee a superare il rilievo della violazione dell'art. 64 del d.lgs. 163/2006, in quanto, in base alle risultanze istruttorie, il Consiglio Regionale del Lazio ha affidato senza gara un appalto di servizi sopra soglia comunitaria, in assenza dei presupposti giustificativi che legittimano l'affidamento diretto.

### **3. Servizio formativo per i dipendenti della Regione Lazio e degli enti locali sul territorio regionale anno 2012 (Convenzione rep. n. 551 del 14 giugno 2012)**

La Convenzione rep. n. 551 del 14 giugno 2012 ha per oggetto la realizzazione da parte di Gazzetta Amministrativa di un programma formativo da erogare «ai dipendenti ed amministratori di enti pubblici o di società a totale o parziale capitale pubblico» per un corrispettivo complessivo di € 365.000,00 Iva esente (l'approvazione dell'impegno di spesa è avvenuto con determinazione 21 giugno 2012, n. 426). Sono state corrisposte n. 4 rate da € 91.250,00 ciascuna.

In base all'art. 2 della Convenzione, l'oggetto del percorso formativo consiste in un «Corso sul procedimento amministrativo e sull'innovazione tecnologica» articolato in n. 75 ore di lezioni frontali ed esercitazioni individuali da svolgersi secondo un calendario indicato nell'art. 2 della Convenzione. Il corso, a frequenza obbligatoria, prevede lo svolgimento di test di verifica sul portale [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it) ed il conseguimento di un attestato di partecipazione.

Le prestazioni oggetto della Convenzione possono qualificarsi come servizi di formazione del personale, la cui CPV può rientrare o nella categoria n. 22 (Servizi di collocamento e reperimento del personale) e/o nella categoria 24 (Servizi relativi all'istruzione, anche professionale) dell'Allegato IIB del d.lgs. 163/2006, applicabile *ratione temporis*. Che si tratti di servizi di formazione dei dipendenti è confermato anche da quanto dichiarato dalla Regione Lazio al momento dell'acquisizione del CIG.

Anche in questo caso si tratta di affidamento sopra soglia comunitaria, fissata nel 2012 in € 200.000 per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici diverse dalle autorità governative centrali.

Nella successiva determina di approvazione dell'impegno di spesa (n. 426 del 21 giugno 2012) l'affidamento viene qualificato quale procedura negoziata senza bando di gara ai sensi dell'art. 57 comma 2 lettera b) del d.lgs. 163/2006. I presupposti dell'applicazione della citata norma sono stati individuati, nella suddetta determina, in «tratti di qualità talmente specifici della G.A. da farla apparire, sia sotto il profilo delle maestranze altamente specializzate, sia degli strumenti tecnologici di cui dispone, vieppiù per i servizi offerti, come l'unica in grado di eseguire una attività di formazione dalle caratteristiche assolutamente peculiari ed effettivamente rispondenti all'esigenza di realizzare una formazione mirata alle criticità emergenti dal contenzioso amministrativo».

La Regione Lazio, nelle controdeduzioni, ha evidenziato che l'attivazione del servizio di formazione in una fase successiva rispetto all'acquisizione dei servizi connessi al sistema GA, era previsto dall'art. 4 della Convenzione rep. 472/2011, nel quale le parti hanno concordato una puntuale attività formativa

in considerazione delle criticità emergenti dall'analisi del fabbisogno effettuata a chiusura del primo anno di convenzione. L'erogazione dei corsi era «imprescindibilmente legata all'utilizzo dell'applicativo Contenzioso on line di proprietà esclusiva di G.A. già fornito in base alla Convenzione rep. 472/2011». Infatti, attraverso l'accesso all'applicativo in questione era stato possibile elaborare una mappatura del contenzioso insistente sul territorio regionale con annessa categorizzazione per ambiti applicativi e per fattispecie maggiormente foriere di ricorsi. Tramite le risultanze dell'applicativo era dunque stato possibile far emergere realisticamente il fabbisogno formativo per il personale della Regione e degli enti locali e dunque "customizzare" le lezioni in funzione delle reali esigenze dei fruitori, impartendo loro indirizzi di gestione, buone prassi di prevenzione del contenzioso e ricevere in aula risposte concrete a casi concreti.

In sostanza, Gazzetta Amministrativa sarebbe stata selezionata in quanto unico operatore dotato di comprovata qualificazione professionale e tecnologica nella sua veste specifica di progettista e gestore dell'applicativo essenziale allo scopo.

Ad avviso del Consiglio Regionale, non era ipotizzabile, da parte di GA, l'utilizzo con altri soggetti degli esiti dell'analisi del fabbisogno formativo, perché da ciò ne sarebbe derivato un irreversibile pregiudizio allo sfruttamento esclusivo del diritto di proprietà intellettuale sul prodotto e quindi al valore di mercato dello stesso. In questi termini, G.A., conformemente alle previsioni di cui all'art. 57, co. 2. lett. b) del d.lgs. 163/2006, si configurava come l'unico operatore economico in grado di svolgere l'attività formativa in questione.

Gazzetta Amministrativa, in audizione, ha chiarito che l'«analisi del fabbisogno formativo» è un'evoluzione del Contenzioso online e che si tratta anch'essa di opera inedita, che si sviluppa soltanto per la fase della formazione. Per la Regione Lazio il sistema ideato per i Comuni è stato implementato ed i corsi sono stati erogati a 430 dipendenti della Regione Lazio e dei Comuni, in numero di 15 lezioni. Ha evidenziato inoltre la congruità del prezzo del corso di formazione, che peraltro ha avuto carattere sperimentale.

Nelle controdeduzioni ha chiarito che l'analisi del fabbisogno formativo specifico per argomento richiede un'ulteriore attività giuridico-informatica inedita effettuata tramite algoritmi specifici.

Si tratta di un servizio ulteriore elaborato da GA solo per la realizzazione dell'attività formativa, con il quale si procede all'elaborazione incrociata dei dati di tutti gli enti ricadenti nel territorio regionale, ivi compresa la Regione medesima, al fine di individuare tutti gli argomenti che generano maggiormente contenzioso amministrativo e predisporre apposite schede del docente nelle quali vengono fornite le linee di indirizzo ed il materiale per la predisposizione di una lezione effettivamente ancorata al bisogno formativo ed alle casistiche giurisprudenziali concrete. Solo tramite quest'ulteriore elaborazione sarebbe stato possibile elaborare il fabbisogno formativo per il personale degli enti locali e della Regione, e customizzare le lezioni in funzioni delle reali esigenze dei fruitori ed anche impartendo indirizzi di gestione, buone prassi di prevenzione del contenzioso e ricevere in aula risposte concrete ai casi specifici estrapolati tramite l'applicativo in questione.

### Valutazioni

Si ritiene che la circostanza che Gazzetta Amministrativa sia produttrice del programma Contenzioso On line, attraverso il quale è possibile rilevare le criticità nascenti dal contenzioso amministrativo, non comporta, di per sé, che i bisogni formativi della Regione, emersi dall'analisi del contenzioso, non potessero essere soddisfatti da un diverso fornitore.

Il mercato della formazione in ambito giuridico è infatti caratterizzato dalla presenza di una pluralità di operatori economici, che vi operano in concorrenza. Nulla esclude quindi che, rilevato il fabbisogno formativo anche attraverso l'applicativo fornito da GA, per l'erogazione del Corso sul procedimento amministrativo e sul processo amministrativo il Consiglio Regionale avrebbe potuto selezionare altri

soggetti con caratteristiche analoghe o anche migliori rispetto a quelle possedute da GA., che non sembra quindi costituire un *unicum*.

Dalla documentazione in atti, non si rilevano particolari condizioni di mercato o tecniche che possano giustificare l'infungibilità di Gazzetta Amministrativa.

Inoltre, in base alla documentazione acquisita, non è emerso che il Consiglio Regionale del Lazio abbia svolto indagini di mercato finalizzate a verificare se vi fossero altri operatori economici in grado di offrire i servizi di formazione oltre a Gazzetta Amministrativa.

Per inciso, si osserva che attraverso il richiamo alle norme dell'allora vigente d.lgs. 163/2006 effettuato nella determina n. 426/2012 e nella Relazione, la Regione Lazio si è autovincolata all'applicazione del d.lgs. 163/2006, in quanto i servizi di formazione (come sopra detto rientranti nell'Allegato IIB) sarebbero esclusi dall'integrale applicazione del d.lgs. 163/2006.

Tali servizi, tuttavia, non avrebbero potuto comunque considerarsi estranei alla disciplina pubblicistica considerato il tenore dell'art. 27 dello stesso d.lgs. 163/2006 il quale stabiliva che «l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione del codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto».

Inoltre, con il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 30 novembre 2007 era stato chiarito che la riconducibilità del servizio appaltato all'Allegato II B del d.lgs. 163/2006 non esonera le amministrazioni aggiudicatrici dall'applicazione dei principi generali in materia di affidamenti pubblici desumibili dalla normativa comunitaria e nazionale, con particolare riferimento al principio di pubblicità, espressione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Ne discende che quando il valore dell'appalto sia superiore alla soglia comunitaria, come nel caso dell'appalto affidato a Gazzetta Amministrativa, sarebbe stata opportuna una pubblicazione a livello comunitario, in ossequio al principio di trasparenza (cui è correlato il principio di pubblicità), richiamato dal citato art. 27 del d.lgs. 163/2006 (deliberazione ex AVCP n. 25/2012).

Alla luce di quanto sopra, l'affidamento diretto dei servizi di formazione a Gazzetta Amministrativa appare illegittimo configurando altresì una violazione dell'art. 27 del d.lgs. 163/2006 e dei principi comunitari di pubblicità, trasparenza e concorrenza.

In relazione alla presente istruttoria e per quanto prima considerato, il Consiglio

### **DELIBERA**

- il Consiglio Regionale del Lazio ha affidato in forma diretta appalti di servizi e forniture a Gazzetta Amministrativa, nel periodo 2008/2014, in violazione del d.lgs. 163/2006, applicabile *ratione temporis*;
- negli atti di affidamento è stata riscontrata una carenza di motivazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per il ricorso alla procedura negoziata, con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 57 comma 2 lettera b) del d.lgs. 163/2006, che disciplina il caso in cui per ragioni di natura tecnica il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato;
- gli affidamenti ai sensi dell'art. 57 comma 2 lett. b) del d.lgs. 163/2006 risultano essere stati effettuati in assenza di un'indagine preliminare di mercato, volta ad attestare e riscontrare l'unicità e l'infungibilità del fornitore;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera al Consiglio Regionale del Lazio;
- dà mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla società Gazzetta Amministrativa S.r.l.

- dà parimenti mandato all'Ufficio istruttore di inviare la presente delibera alla Procura Regionale per il Lazio della Corte dei Conti per l'eventuale seguito di competenza, ai sensi dell'art. 213 comma 6 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016.

Il Presidente  
*Raffaele Cantone*

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 31 luglio 2018

Il Segretario  
*Maria Esposito*