Deliberazione n. SCCLEG/22/2026/PREV

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

presieduta dal Presidente Manuela Arrigucci;

formata dai Magistrati: Maria Luisa Romano (relatore), Luigi Caso, Mauro Oliviero, Laura Cafasso, Francesco Targia, Luca Fazio, Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Giuseppe Teti, Daniele Bertuzzi, Fabia D'Andrea, Rossella Bocci, Valeria Franchi, Filippo Izzo, Donato Centrone, Renato Catalano, Elena Di Gisi, Ottavio Caleo, Annalaura Leoni, Elisabetta Conte, Bruno Lomazzi, Massimo Lupi, Francesco Magno, Andrea Di Renzo;

nell'adunanza del 1° luglio 2026

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, ed in particolare l'art. 3, c. 1, lett. g), nel testo novellato dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340 ed in particolare l'art. 27;

VISTO il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite 28 giugno 2000 n. 14;

VISTO il decreto del Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri, emesso in data 17 marzo 2026 e concernente l'aggiudicazione e l'approvazione della stipula della lettera d'ordine alla XXX S.p.A., in esito alla procedura negoziata n. G01598, senza pubblicazione di un bando, ai sensi degli art. 50, c. 1, lett. e), e 76, c. 2, lett. b), n. 2, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, avente ad oggetto il servizio di grafica, produzione, stampa e spedizione, nonché servizi connessi, di un periodico mensile sulle materie della disabilità, per un corrispettivo pari ad euro 628.470,00 e un impegno di spesa complessivo di euro 733.433,40, trasmesso per il tramite dell'Ufficio bilancio e riscontro di regolarità amministrativo-contabile (UBRRAC) della Presidenza del Consiglio dei ministri al competente Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ai fini della sottoposizione al controllo di legittimità ex art. 3, c. 1, l. n. 20/1994, con acquisizione al prot. n. 19380 del 9 aprile 2026;

VISTI il rilievo istruttorio ritualmente formulato dal competente Ufficio di controllo con foglio in data 4 maggio 2026, prot. n. 13809 e gli elementi di risposta forniti dall'Amministrazione interessata con nota n. 5256-P del 28 maggio 2026, inoltrata tramite l'UBRRAC e ricevuta in pari data con acquisizione a protocollo n. 34700;

VISTA la relazione datata 23 giugno 2026 con la quale il Magistrato istruttore, non ritenendo superati i profili di criticità rilevati, ha proposto il deferimento della fattispecie al vaglio collegiale, nonché la richiesta formulata dal Consigliere delegato, in pari data e su concorde avviso, di fissazione dell'adunanza di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione in data 23 giugno 2026 (nota prot. n. 39253), con la quale la Sezione stessa è stata convocata per il giorno 1° luglio 2026, ai fini dell'esame del summenzionato provvedimento, ritualmente comunicata, per l'integrazione del contraddittorio, all'Amministrazione emittente l'atto con nota di Segreteria n. 39341 in pari data;

VISTE le memorie fatte pervenire per l'adunanza, acquisite a prot. n. 40157 del 26 giugno 2026;

UDITI in adunanza pubblica il relatore, Cons. Maria Luisa Romano, e, in rappresentanza dell'Amministrazione, il Capo Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità, dott.ssa Antonella Nicotra;

con l'assistenza della dott.ssa Chiara Cersosimo in qualità di segretario verbalizzante;

RITENUTO IN

FATTO

1. In data 9 aprile 2026 è pervenuto agli atti della Sezione ai fini della sottoposizione al controllo preventivo di legittimità, per il tramite dell'UBRRAC della Presidenza del Consiglio dei ministri (cfr. nota n. 11010-P-08/04/2026), il decreto a firma del Capo Dipartimento per le politiche in favore della persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri, datato 17 marzo 2026, con il quale è aggiudicata alla XXX S.p.A. "*la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara n. G01598, con Codice identificativo gara, ai sensi degli artt. 50 c.1 lett. e) e 76, comma 2, lett. b), n. 2), del d.lgs. n. 36/2023 per l'affidamento del servizio integrato di informazione ed attività connesse per illustrare e divulgare le politiche in materia di disabilità*" nonché "*approvata la stipula di cui alla lettera d'ordine relativa*", firmata dall'Amministrazione e controfirmata dal legale rappresentante

della detta Società per l'importo di euro 628.470,00, IVA esclusa, con contestuale assunzione – a valere sul pertinente capitolo n. 863 del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, istituito per ospitare i finanziamenti per le attività dipartimentali previsti dall'art. 1, comma 211, della legge n. 213/2023 e assegnato in gestione al Dipartimento stesso con imputazione all'anno 2026 – dell'impegno contabile delle risorse a ciò necessarie, calcolate nell'importo complessivo di euro 733.433,40 in quanto maggiorate dell'IVA da corrispondere all'affidataria, oltreché della quota destinata a compenso per incentivi tecnici ex art. 45 del Codice dei contratti pubblici da versare al pertinente fondo di bilancio della Presidenza stessa.

A tenore esplicito del provvedimento, trattasi di commessa da ricondurre nell'alveo dei "*servizi sociali ed assimilati di cui all'allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE*", ed in particolare, nella categoria dei "*servizi di agenzie di stampa (cpv 92400000-5)*", per i quali l'art. 14, c. 1, lett. d), del d.lgs. n. 36 del 2023 fissa la soglia di rilevanza europea – peraltro valevole anche quale soglia minima per la riconduzione dei decreti approvativi di contratti di appalto al presente controllo di legittimità, ex art. art. 3, c. 1, lett. g) della l. n. 20 del 1994, come di recente novellato dalla l. n. 1 del 2026 – nella misura di euro 750.000,00, diversa e più elevata di quella stabilita dalla stessa norma per i servizi ordinari aggiudicati al livello di autorità governative centrali. A siffatta espressa qualificazione fa da riscontro il richiamo testuale in atti, a fondamento delle prescelte modalità di individuazione della controparte, all'art. 50 del codice dei contratti concernente proprio la procedimentalizzazione degli affidamenti cosiddetti "sotto soglia", unitamente alla norma di cui all'art. 76 dello stesso codice che – secondo l'impostazione concretamente impressa all'operazione – giustificherebbe nella specie la deroga anche alle dette e più snelle procedure di confronto concorrenziale.

La individuata classificazione attiene a prestazioni da acquistare la cui specifica e più puntuale descrizione oggettiva si ricava innanzitutto dal Disciplinare di gara (denominazione impropria atteso l'intrapreso affidamento diretto) nei seguenti termini di "*servizio di grafica, produzione, stampa e spedizione e servizi connessi per la realizzazione di un periodico mensile a distribuzione gratuita per illustrare le politiche in materia di disabilità*". Ulteriori specificazioni, al riguardo, sono poi desumibili dalle clausole del Capitolato descrittivo e prestazionale, per le quali "*Il fornitore dovrà realizzare una rivista con periodicità mensile per un totale di dodici numeri per il 2026 e un numero speciale […], con notizie, rubriche, servizi, portfolio fotografici, approfondimenti monografici sul tema della disabilità*" (cfr. art. 3). Sempre da tali documenti, si evince, inoltre, che all'appaltatore è, altresì, richiesto di provvedere alla stampa, spedizione e logistica del periodico, alla sua pubblicazione sul portale del Committente affinché sia scaricabile gratuitamente, all'assistenza per la registrazione della rivista presso il tribunale competente e alla promozione del periodico tramite campagne divulgative sulla stampa, su altre riviste, online e tramite altri canali.

Il contratto ha durata sostanzialmente annuale, essendo il relativo termine finale fissato al 30 giugno 2027.

Parimenti, dalla documentazione in atti si evince che il valore economico assunto a riferimento dall'Amministrazione quale base della procedura era stato quantificato in euro 630.000,00 e che la determinazione in euro 628.470,00 del corrispettivo contrattuale netto, da corrispondere a fronte delle acquistate controprestazioni, era scaturito dall'applicazione del ribasso dello 0,24 per cento offerto, in sede negoziale, dalla XXX S.p.A., unico operatore economico interpellato. Nel richiamato Disciplinare di gara e nella Lettera d'ordine risulta, peraltro, espressamente prevista la possibilità dell'Amministrazione di attivare il c.d. quinto d'obbligo, ai sensi dell'art. 120, c. 9, del

d.lgs. n. 36 del 2023, nonché l'opzione di proroga, ai sensi dell'art. 120, c. 10 e 11, del d.lgs. n. 36 del 2023.

Reputata, per quanto sopra, la fattispecie esulante dall'ambito di quelle da affidare ordinariamente previa procedura di gara pubblica in conformità ai principi espressi dalle direttive europee a tutela della concorrenza, l'Amministrazione non risulta essersi conformata pienamente neppure alla procedura contemplata dall'art. 50, c. 1, lett. e), del d.lgs. n. 36 del 2023 per l'affidamento dei contratti di servizi e forniture di valore compreso fra euro 140.000,00 e la soglia comunitaria individuata per tipologia negoziale, richiamando l'applicazione nella specie dell'art. 76, c. 2, lett. b), n. 2, dello stesso codice dei contratti pubblici, che in via derogatoria consente di ricorrere alla procedura negoziata senza bando quando "*la concorrenza è assente per motivi tecnici*".

A sostegno della sussistenza dei presupposti per il ricorso a siffatta forma eccezionale di affidamento, le premesse motivazionali del decreto pongono in evidenza l'esigenza di garantire – nell'attuale fase sperimentale che precede l'entrata a regime dal 1° gennaio 2027 della cd. Riforma della disabilità di cui al decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62, ed in conformità alla campagna di sensibilizzazione sul nuovo approccio ai temi della disabilità e dell'inclusione, come da piano di comunicazione istituzionale del 2026 del Ministro per le disabilità – "*un servizio di informazione senza soluzione di continuità*", obiettivo indicato come conseguibile soltanto affidando la commessa alla XXX S.p.A., in quanto già affidataria di precedente servizio analogo e finalisticamente complementare, perché a sua volta dedicato ad illustrare le politiche sulla disabilità mediante la redazione di un periodico a diffusione gratuita denominato "*XXX*", per cui "*il cambio di fornitore obbligherebbe la stazione appaltante ad acquistare un servizio con caratteristiche differenti*".

In forza di quanto sopra, quindi, nel provvedimento è espressamente "*dato atto che nel caso di specie ricorre l'ipotesi di cui all'art. 76, comma 2, lettera b), n. 2, del citato decreto*

legislativo n. 36/2023 […], in quanto la concorrenza è assente per motivi tecnici, essendo XXX S.p.A. l'unico operatore economico in grado di garantire qualità, continuità e coerenza con l'informazione divulgata con la rivista "XXX".

2. Con foglio di rilievo trasmesso in data 4 maggio 2026, l'Ufficio di controllo ha inteso richiedere chiarimenti, unitamente alla produzione di ulteriore documentazione a supporto ritenuta utile, in merito a taluni profili dubbi emersi dalla disamina degli atti scrutinati e concernenti, *in primis*, la corretta qualificazione dell'appalto alla luce della vigente disciplina dei contratti di derivazione europea, questione reputata dirimente nella specie non solo ai fini del richiesto vaglio di legittimità, ma anche della stessa sottoponibilità a controllo dell'atto, ex art. 3, c. 1, lett. g) della legge n. 20 del 1994, nel testo attualmente vigente per come modificato dalla legge n. 1 del 2026. Si è, altresì, ritenuto opportuno e necessario acquisire elementi puntuali circa le modalità di valorizzazione del contratto e la corretta applicazione delle norme richiamate dall'Amministrazione stessa a sostegno del ricorso all'affidamento diretto (art. 50 e art. 76 d.lgs. n. 36 del 2023).

In tale contesto, quindi, l'Amministrazione è stata invitata specificatamente a:

a. chiarire – anche ai fini della riconduzione a controllo della fattispecie – le motivazioni fattuali e giuridiche, con eventuali riferimenti normativi e giurisprudenziali di supporto, poste a base della qualificazione delle prestazioni oggetto di affidamento in termini di "*servizi di agenzie di stampa*" (cpv 92400000-5), inclusi nei servizi sociali di cui all'allegato XIV della direttiva n. 2014/24/UE e per i quali è prevista una soglia di rilevanza europea pari ad euro 750.000,00, anziché qualificarle tra altre categorie di servizi di cui al nomenclatore comune per le quali la soglia di rilevanza europea si attesta sul più ridotto ammontare di 140.000,00 euro – quali i servizi di editoria o analoghi, relativi a periodici o riviste specializzate (ad es. cpv 79553000-4, 79553000-5, 22200000-2), ovvero le attività

promozionali, i servizi pubblicitari e di marketing (ad es., cpv 79340000-9) – in sé apparentemente meglio confacenti alla descrizione del servizio commissionato alla XXX S.p.A., consistente in attività di grafica, produzione, stampa, spedizione, pubblicazione e promozione di una rivista periodica mensile in materia di disabilità e non in un'attività giornalistica di raccolta e trasmissione di notizie, informazioni e/o materiale fotografico in tempo reale, tipica delle agenzie di stampa (nel cui novero non pare riconducibile la società XXX S.p.A.);

b. illustrare i parametri considerati ed i criteri impiegati per calcolare il complessivo valore dell'appalto da affidare alla XXX S.p.A. posto a base della procedura, pari ad euro 630.000,00 (su cui la XXX S.p.A., quale unico operatore economico interpellato nella procedura di affidamento, ha presentato un ribasso pari allo 0,24 per cento, per un importo aggiudicato di euro 628.470,00), e chiarire come mai, nel definire il valore dell'appalto, anche ai fini dell'applicazione delle soglie di rilevanza europea di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 36/2023, non si sia tenuto conto del maggior importo legato alla possibilità di attivazione del c.d. quinto d'obbligo e/o della proroga ai sensi dell'art. 102, c. 10, del d.lgs. n. 36 del 2023, espressamente previsti dalla Lettera d'ordine e dal Disciplinare di gara, secondo le indicazioni dettate dall'art. 14, c. 4, d.lgs. n. 36 del 2023, a mente del quale il calcolo dell'importo stimato dell'appalto pubblico deve tener conto di qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara. Ciò, oltreché per le ragioni indicate al punto precedente, in particolare con l'intento di comprendere se e come in concreto ricorresse un'ipotesi di sottostima determinante la collocazione dell'appalto al di sotto della stessa soglia speciale prevista per i servizi sociali e, perciò, tale da influire in concreto sulla individuazione del regime normativo applicabile alla relativa procedura di affidamento, secondo le disposizioni della direttiva n. 2014/24/UE e del d.lgs. n. 36 del 2023;

c. chiarire e dettagliare le verifiche che hanno condotto l'Amministrazione a considerare applicabile, nel caso di specie, l'art. 76, c. 2, lett. b), n. 2, d.lgs. n. 36 del 2023 e ad effettuare, così, un affidamento diretto ad un unico appaltatore, senza pubblicazione di bando e senza interpellare altri operatori economici, riscontrando l'assenza di concorrenza per motivi tecnici. Ciò per avere contezza delle modalità di verifica in concreto dell'effettiva assenza di concorrenti, in rigorosa conformità al dettato normativo del richiamato art. 76, c. 2, lett. b), n. 2, e dei connessi commi 1 e 3 del medesimo articolo, che tratteggiano l'affidamento diretto in discorso quale procedura eccezionale (in quanto derogatoria dei canoni competitivi alla base della normativa in materia di appalti pubblici, di derivazione eurounitaria e ribaditi nell'art. 3 del d.lgs. n. 36/2023), consentita – per giurisprudenza consolidata, anche di questa Sezione – solo in caso di effettiva ed oggettiva assenza, sul mercato di riferimento, di altri operatori economici idonei a fornire il servizio richiesto o di soluzioni alternative ragionevoli o equivalenti e laddove l'assenza di concorrenza non sia il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto;

d. fornire i dettagli in merito al pregresso affidamento alla XXX S.p.A. di un servizio divulgativo analogo disposto nell'anno 2025 e consistente nella realizzazione e pubblicazione della rivista "*XXX*", richiamato nel decreto all'esame per attestare l'assenza di concorrenza in relazione all'odierno appalto, con precisazione della procedura di affidamento all'epoca prescelta (se siano stati interpellati o abbiano presentato candidature altri operatori di mercato, l'oggetto specifico delle prestazioni affidate, il relativo corrispettivo e la durata del rapporto contrattuale), elementi non noti non essendo detto affidamento pervenuto a controllo preventivo di legittimità.

3. In sede di riscontro al rilievo, l'Amministrazione si è soffermata, nell'ordine, innanzitutto sui dubbi espressi al punto a), circa la rispondenza della prescelta qualificazione dell'appalto alle caratteristiche della prestazione richiesta all'appaltatore.

Al riguardo, ha affermato che il servizio richiesto "*non rappresenta un mero ampliamento quantitativo dell'affidamento realizzato nel 2025*", bensì un servizio che "*prevede prestazioni diverse*" e nel quale il perfezionamento della rivista "*diventa parte integrante del risultato finale*", precisando che lo stesso è stato qualificato, sin dalla decisione a contrarre, come "*servizio integrato di informazione ed attività connesse per illustrare e divulgare le politiche in materia di disabilità*", proprio in ragione della sua "*natura funzionale unitaria che ne giustifica l'inquadramento nei servizi sociali e assimilati*". Questa, ad avviso dell'Amministrazione, si ricaverebbe dal fatto che l'iniziativa è rivolta "*a tutti coloro che direttamente o indirettamente possono essere interessati alla materia della disabilità allo scopo di fornire informazione e formazione*" e che la rivista viene "*distribuita gratuitamente a coloro che ne fanno richiesta*", rivolgendosi in particolare "*ad un'audience qualificata – persone con disabilità e loro famiglie, operatori del Terzo Settore, professionisti del welfare e dell'assistenza socio-sanitaria, associazioni di categoria, ecc.– secondo una logica di comunicazione mirata e strategica e non di diffusione editoriale generalista, venendo a costituire in sostanza il veicolo finale di un servizio più ampio di gestione strutturata di un flusso informativo dedicato all'attuazione della Riforma sulla disabilità.*" In quest'ottica, il prodotto editoriale sarebbe solo uno degli *output* finali del servizio acquistato, mentre l'oggetto sostanziale dell'affidamento consisterebbe in "*una attività integrata di ricerca, comunicazione e informazione*", che il Dipartimento ha ritenuto rispondente alla esigenze peculiari della comunicazione nel campo della disabilità, da finalizzare – nella scelta dei mezzi, nelle specifiche tecniche e condizioni di esecuzione – al rispetto della Convenzione ONU sui diritti delle persone disabili, come rimarcato anche dalla cd. Direttiva appalti (n. 2014/24/UE) nelle premesse di cui al punto 3.

Conseguentemente, la riconduzione della commessa al novero dei servizi sociali e assimilati, con classificazione fra i servizi di "*agenzie di stampa*" di cui al cpv 92400000-5, sarebbe apparsa quella meglio rispondente alle descritte caratteristiche e finalità

dell'appalto "*seppur nella consapevolezza che la denominazione letterale del codice CPV può non esprimere in modo immediatamente intuitivo tutte le componenti operative del servizio integrato richiesto*", ma tenendo conto che, nella specie, all'operatore economico sarebbero richiesti "*anche i servizi propri delle agenzie di stampa quali quelli connessi a un flusso di notizie indipendente, tempestivo e verificato, che serve a questa Amministrazione non solo per finalità di informazione generale, ma anche – e soprattutto – per scopi di documentazione, analisi e monitoraggio*" e per disporre "*di una rilevazione oggettiva e fattuale dell'andamento della Riforma e dei connessi temi di attuazione, impatto e percezione, attraverso una raccolta sistematica e non mediata delle informazioni diffuse sul territorio nazionale*". Per tale via, si è concluso nel riscontro al foglio di rilievo, "*la prestazione richiesta all'operatore economico si configura in primis come produzione giornalistica di 'fonti primarie'*".

L'Amministrazione, infine, ha inteso sottolineare come nella redazione della rivista vengano, concretamente, in considerazione diversi e separati ruoli, precisando che "*l'agenzia di stampa raccoglie il dato e lo certifica; il Dipartimento (l'Editore) mantiene la prerogativa esclusiva della rielaborazione strategica dei contenuti; è inoltre previsto un Comitato di Redazione per la condivisione degli articoli e dei lanci anche al fine di raccordare le predette attività*" e che "*come servizio integrato e proprio delle agenzie di stampa, l'affidamento prevede una diffusione delle informazioni su un certo numero di quotidiani nazionali allo scopo di raggiungere una più ampia comunicazione*".

Quanto agli approfondimenti promossi in istruttoria circa le modalità di determinazione del valore contrattuale posto a base della negoziazione (rilievo di cui al punto b), l'Amministrazione ha chiarito:

- di aver individuato il prezzo ritenuto congruo quale riferimento per l'affidamento, data l'assenza di similari fattispecie integrate sul mercato, "*mediante un'analisi dei prezzi di mercato relativi ai singoli servizi disaggregati, quali servizi editoriali e grafici,*

servizi di spedizione in abbonamento postale con Poste italiane e con corriere, consultazione di benchmark disponibili per l'attività di comunicazione e promozione della campagna divulgativa", fornendo per ciascuno degli ambiti di attività preso in considerazione, quale componente del servizio integrato in argomento (nello specifico, servizi: di progettazione grafica editoriale e impaginazione; di stampa e allestimento della rivista mensile; di spedizione in abbonamento postale e tramite corriere; di comunicazione, promozione e diffusione per la campagna divulgativa; di coordinamento e gestione del progetto) le valutazioni di costo effettuate ed i parametri a ciò utilizzati, nonché puntualizzando di aver operato un abbattimento unilaterale del valore di stima risultante dai calcoli così effettuati (pari a 732.000,00 euro) "*considerate le economie di scala e le possibili sinergie che determinano un'economicità delle prestazioni tramite la gestione integrata del servizio da parte di un unico operatore economico*", attestandosi così sul valore di euro 630.000,00 riportato negli atti di gara;

- di non aver valorizzato nell'importo contrattuale il c.d. quinto d'obbligo perché richiamato nel Disciplinare "*nei termini propri dell'art. 120, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023,* cioè "*quale ius variandi unilaterale della Stazione appaltante in caso di sopravvenuta necessità di aumento o diminuzione delle prestazioni, e non quale clausola di opzione ex art. 120, comma 1, lettera a)*" della medesima norma, cioè quale accordo aggiuntivo e modificativo delle prestazioni contrattualizzate, attenendosi peraltro ad un parere rilasciato *in thema* dall'Ufficio giuridico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) (parere n. 3116 del 6 dicembre 2024) per il quale detto importo non è da conteggiare nel valore della procedura, in quanto non riferibile a clausole opzionali, bensì ad eventuali modifiche contrattuali e varianti in corso d'opera non prevedibili al momento della gara; parimenti, di non aver valorizzato l'opzione di proroga in quanto l'istituto che si è inteso "*ricalcare nel*

Disciplinare risponde agli elementi essenziali della fattispecie dell'art. 120, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023, riferita alla c.d. proroga tecnica - consentita in casi eccezionali, 'per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura' di individuazione del nuovo contraente' e 'ai prezzi, patti e condizioni' del contratto originario – e non va invece riferito *all'opzione di proroga ex art. 120, comma 10"*, intendendosi perciò come volto esclusivamente a consentire "*una proroga temporale allo scopo di concludere le attività affidate senza alcun costo aggiuntivo*". Ad ogni buon conto, il Dipartimento ha assicurato che, laddove risultasse necessario attivare tali opzioni del quinto d'obbligo in aumento e della proroga, avrebbe cura di non esercitarle "*per importi tali da superare la soglia di rilevanza europea*".

Nell'articolata nota di risposta al rilievo, l'Amministrazione – in replica alle osservazioni di cui al punto c) – ha poi sostenuto la legittimità della decisione di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, ai sensi dell'art. 76, c. 2, lett. b), n. 2), d.lgs. n. 36 del 2023, ossia per assenza di concorrenza, dichiaratamente scaturita da "*un'attenta e preventiva analisi del mercato di riferimento*". In particolare, il Dipartimento ha affermato che, "*sebbene il settore editoriale, astrattamente considerato, veda la presenza di una pluralità di operatori economici, l'indagine conoscitiva effettuata ha evidenziato come nessuno di essi sia strutturalmente e tecnicamente in grado di eseguire il pacchetto integrato di prestazioni oggetto del contratto*" e che "*la specificità dei requisiti richiesti fa sì che la XXX S.p.A. risulti l'unico operatore economico sul mercato in grado di garantire il perfetto e contestuale adempimento delle prestazioni*". In sostanza, secondo l'Amministrazione e stando alla condotta informale indagine conoscitiva, la XXX S.p.A. sarebbe di fatto l'unico operatore in grado di eseguire l'intero pacchetto di prestazioni oggetto del contratto (di cui la redazione della rivista rappresenta solo una parte) e di soddisfare così efficacemente le esigenze di comunicazione del Committente, mantenendo una linea di continuità

redazionale rispetto al periodico "*XXX*"edito in passato, in funzione della stabilità strutturale e linguistica che nella specie "*non è una scelta estetica, ma risponde a preciso criterio di accessibilità cognitiva e di inclusione*".

L'asserita "*assenza di soluzioni alternative ragionevoli*" sarebbe dimostrata da una pluralità di elementi, ed in particolare:

- dalla specifica esperienza maturata dal detto operatore nel campo della disabilità, per la quale lo stesso "*si qualifica come soggetto leader del settore*" (in ragione dell'organizzazione di webinar, corsi online e convegni scientifici sulla riforma in atto, rivolti ai principali soggetti istituzionalmente chiamati ad attuarla; della gestione organizzativa del "*Forum della Non Autosufficienza*", quale evento nazionale di confronto diretto tra istituzioni, esperti e operatori sul nuovo sistema di welfare e sull'applicazione pratica della riforma; del *know-how* maturato nella tecnica redazionale e comunicativa funzionale al settore, come dimostrata anche nella redazione del periodico "*XXX*" già affidatagli dal Dipartimento);
- dalla detenuta "*titolarità esclusiva di asset informativi preesistenti e canali di comunicazione consolidati nel settore non replicabili da altri concorrenti (quali un database proprietario profilato di 270.000 professionisti, nonché testate, canali editoriali tematici e riviste specializzate)*", con immediato e capillare target di riferimento (persone con disabilità e loro famiglie, operatori del Terzo Settore, professionisti del welfare e dell'assistenza sociosanitaria);
- dalla posseduta capacità di integrazione verticale di prestazioni eterogenee, come fornitore unico, in coerenza con il prescelto modulo realizzativo che "*richiede la concentrazione in capo a un solo soggetto di una filiera complessa e multidisciplinare*", caratterizzata da un insieme di attività (produzione editoriale, accessibilità informatica, stampa, postalizzazione/distribuzione, e pianificazione/acquisto di

spazi pubblicitari sui quotidiani nazionali) la cui *"frammentazione in più lotti o l'affidamento a soggetti privi di una struttura integrata avrebbe generato inefficienze gestionali, ritardi e una dilatazione dei costi di coordinamento in capo all'Amministrazione, inficiando il buon esito del servizio*".

In proposito, l'Amministrazione ha ammesso che, "*sebbene dall'indagine di mercato* – peraltro non documentata – *sia emersa l'esistenza di operatori economici astrattamente idonei ad eseguire le singole attività oggetto dell'affidamento […] la ricerca effettuata tra le maggiori agenzia stampa e alcuni dei principali editori presenti sul mercato, non ha evidenziato l'esistenza di un soggetto in grado di offrire il servizio integrato richiesto, bensì esclusivamente o servizi di lanci di notizie (ANSA) o di pubblicazione/produzione di riviste* ".

Nella risposta al rilievo, infine, sono state fornite informazioni sul servizio precedentemente affidato alla XXX S.p.A., richiamato nella premessa del provvedimento all'esame per avvalorare il nuovo affidamento allo stesso operatore in linea di continuità e concernente la pubblicazione della rivista "*XXX*", per la durata di 12 mesi e per l'importo di 135.000,00 euro, inferiore alla soglia di sottoponibilità a controllo di legittimità anche in base alla pertinente normativa della legge n. 20/1994 nel testo previgente alla riforma del 2026, che è stato anch'esso affidato in modo diretto, senza indagine di mercato e senza consultazione di altri operatori, secondo quanto consentito dall'art. 50, c. 1, lett. b) d.lgs. n. 36 del 2023 per i contratti di valore inferiore ad euro 140.000,00 .

4. Con la relazione di deferimento richiamata in epigrafe, è stata richiesta la sottoposizione della fattispecie ad esame collegiale per approfondire adeguatamente le delicate questioni problematiche che essa pone, non ritenute superabili alla stregua dei forniti elementi di risposta e comunque richiedenti attenta ponderazione, anche per il loro valore paradigmatico ed in quanto destinate a riproporsi con riguardo all'attività

contrattuale del Dipartimento per le politiche della disabilità, il cui operato impatta per definizione ed in generale in un ambito di particolare rilievo sociale.

In tale relazione, si espongono le approfondite argomentazioni per le quali le tesi sostenute dall'Amministrazione a sostegno della bontà del proprio operato non sono condivise, con formulazione delle contestazioni per il contraddittorio formale.

In sintesi e con salvezza di richiami mirati nel prosieguo in diritto, in tale relazione viene prospettata innanzitutto l'erronea qualificazione in termini di "*servizi di agenzie di stampa*", rientranti fra i servizi sociali con soglia più elevata, delle prestazioni oggetto di affidamento (contestazione n. 1), da considerare invece quali servizi ordinari per valore pienamente ascrivibili tra quelli cosiddetti "sopra soglia", agli effetti non solo della trattenibilità a controllo ex art. 3, c. 1, lett. g) l. n. 20 del 1994, quanto e soprattutto dell'obbligo di affidamento con gara formale ex art. 70 d.lgs. n. 36 del 2023, fatta salva la fondatezza o meno delle invocate deroghe alle procedure competitive di scelta del contraente consentite ex art. 76 d.lgs. n. 36 del 2023, con conseguente ipotesi di illegittimità per violazione delle pertinenti norme del Codice dei contratti pubblici. In proposito, viene evidenziato che l'indicazione fornita in sede di risposta al rilievo per la quale la prestazione richiesta all'affidatario si configurerebbe "*in primis come produzione giornalistica di fonti primarie*" non trova apprezzabile coerente riscontro nei documenti con cui l'affidamento è stato disposto, dai quali non si evince alcun riferimento ad attività di tipo giornalistico. Viene, altresì, posto in luce che i servizi di agenzia di stampa ricomprendono pacificamente servizi di natura giornalistica, afferenti alla produzione di notiziari, a lanci di notizie e/o di materiale fotografico in tempo reale, per consentirne l'utilizzo a soggetti istituzionali o ai servizi di informazione e ad altri media (in tal senso, si cita quale utile riferimento positivo, ancorché indiretto, l'art. 17 del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198, relativo all'istituzione dell'Albo delle agenzie di stampa presso il

Dipartimento per l'editoria, con indicazione delle attività abilitanti) e che una loro accezione estensiva finisce per ampliare inopinatamente l'applicazione della soglia comunitaria speciale a situazioni non connotate dalla stessa *ratio* di tutela del pluralismo che ne è alla base. Si osserva, poi, che la XXX S.p.A. non risulta operare sul mercato delle agenzie di stampa e che tale attività non è neppure contemplata fra quelle dell'oggetto sociale negli atti costitutivi della detta Società.

Si esprimono, infine, perplessità sull'assimilazione generale dei servizi oggetto del contratto a quelli di rilievo sociale e culturale di cui all'allegato XIV della direttiva n. 2014/24/UE, il cui elenco mostra come si tratti di attività di natura diversa in quanto rivolte da un lato alla cura e all'assistenza della persona e dall'altro all'organizzazione di eventi fieristici, congressuali o espositivi.

Nel deferimento, peraltro, viene censurata anche l'erronea quantificazione dell'importo a base dell'affidamento, in quanto effettuata senza tener conto del quinto d'obbligo e delle opzioni di proroga previste dalla documentazione di gara (contestazione n. 2), evidenziando che il ricorso a diverse e più complete modalità di computo dello *jus variandi* – che, diversamente da quanto opinato dall'Amministrazione, sembra avallato da posizioni del MIT più recenti (parere n. 4072 del 2 marzo 2026) e da orientamenti giurisprudenziali parzialmente innovativi sul punto (cfr. Tar Lombardia, sentenza n. 329/2025 e Consiglio di Stato, sentenza n. 3278/2026) e nel bando-tipo n. 1/2023, approvato dall'ANAC con delibera n. 365/2025 e modificato con delibera n. 148/2026 – avrebbe comunque e di per sé ricondotto l'affidamento al di sopra della stessa soglia, più elevata, di rilevanza comunitaria, fissata per i servizi speciali, rendendo irrilevante la questione dell'erronea qualificazione del contratto come dianzi esposta quanto agli obblighi di indire una gara per l'affidamento, oltreché quanto alla sua riconduzione nel perimetro del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, come

matematicamente dimostrabile mediante una postuma simulazione di calcolo rettificato anche solo in ragione del quinto.

Nella considerazione della fondatezza dei motivi di censura principali e perciò nella tesi dell'ascrivibilità dell'atto a controllo, ha formato oggetto di deferimento, infine, la questione concernente la legittima applicazione, nella specie, dell'art. 76, c. 2, lett. b), n. 2, d.lgs. n. 36 del 2023, cioè l'evocata assenza di concorrenza per motivi tecnici a giustificazione del disposto affidamento diretto alla XXX S.p.A., cioè senza procedura ad evidenza pubblica ex art. 70 d.lgs. n. 36 del 2023 e senza consultazione di più operatori ex art. 50 (rilievo punto c). Al riguardo, le argomentazioni esposte dall'Amministrazione a sostegno dell'irreperibilità di un altro operatore in grado di svolgere il servizio integrato oggetto del contratto – in ragione della eccezionalità della deroga e del massimo rigore che si richiede per accertarne i presupposti in concreto, così come affermata da giurisprudenza consolidata (ad es. cfr. Corte dei conti, Sezione centrale controllo legittimità delib. n. 5/2021 e n. 15/2026; Consiglio di Stato, sent. nn. 3553/2017, 641/2018, 2797/2026) – non sono apparse pienamente convincenti e soprattutto idonee a sostituire l'esperimento formalizzato di indagini di mercato, nella specie non effettuato.

5. Nelle memorie prodotte in vista dell'adunanza, in data 26 giugno 2026, e in sede di contraddittorio orale, l'Amministrazione ha sostanzialmente ribadito quanto già in atti, con le seguenti ulteriori controdeduzioni mirate alle osservazioni contenute nel deferimento:

- irrilevanza della mancata indicazione nell'oggetto sociale della XXX S.p.A. dell'attività di agenzia di stampa, ugualmente esercitabile in concreto perché "*da ritenersi intrinsecamente inclusa nella più ampia formula "gestione dei servizi di comunicazione" e "conduzione di campagne di comunicazione" espressamente previste dallo statuto societario e dalle visure camerali della detta società"* ed alle quali ben può essere,

in tesi, ricondotta l'attività oggetto di affidamento "*rilevando l'oggetto sociale quale indice delle attività astrattamente esercitabili e non quale catalogo analitico di prestazioni*", come da citata giurisprudenza;

- irrilevanza della mancata iscrizione nell'elenco delle agenzie di stampa ex art. 17 del d.l. n. 198 del 2022, essendo tale elenco funzionale unicamente all'affidamento dei servizi informativi nazionali del Dipartimento per l'editoria e non escludendo l'acquisto in via autonoma di servizi analoghi da parte delle singole amministrazioni e senza il tramite del detto Dipartimento;
- incontrovertibilità del fatto che gli orientamenti concernenti il computo nel valore del contratto del quinto d'obbligo e la proroga tecnica nel valore del contratto sono recenti e successivi rispetto al momento della conclusione del contratto e che comunque l'Amministrazione non ha intenzione di applicarli durante la vita del contratto e alla scadenza ordinaria;
- importanza del mantenimento di un modello comunicativo uniforme rispetto al passato sui temi della Riforma della disabilità, con adozione dei criteri redazionali improntati all'accessibilità cognitiva e all'inclusione già efficacemente sperimentati con il precedente affidamento analogo, quale motivazione della scelta del ricorso all'affidamento diretto nella specie;
- urgenza di affidare direttamente l'appalto, in ragione della imprevedibile evoluzione del quadro normativo che ha inciso significativamente sulla tempistica e sulla estensione della fase di sperimentazione propedeutica alla entrata a regime della Riforma della disabilità, cui la comunicazione appaltata è collegata.

Il Capo Dipartimento, intervenuto in adunanza, ha poi chiarito, a domanda, che l'inoltro del decreto al controllo ex art. 3, c. 1, della l. n. 20 del 1994, ancorché afferente a fattispecie espressamente ricondotta ai servizi sociali ed avente in concreto un valore inferiore a

quello della soglia comunitaria per gli stessi contemplata, è avvenuto ad iniziativa del competente Ufficio bilancio e riscontro amministrativo-contabile (UBRRAC), che non ha prodotto chiarimenti e/o controdeduzioni al riguardo.

Ha, quindi, illustrato brevemente i contenuti e le finalità della cd. Riforma della disabilità, nonché precisato che i contenuti della pubblicazione affidata alla XXX S.p.A. sono forniti dal Committente, elaborati dal Comitato di redazione e autorizzati dal Dipartimento, fornendo alcuni esempi di editoriali riferibili al Ministro e a sé medesimo e di informative sull'attuazione della Riforma rese dai protagonisti della fase sperimentale.

DIRITTO

Nella fattispecie all'esame il Collegio è investito di una pluralità di delicate questioni concatenate e da affrontare in rigoroso ordine logico.

Si verte, infatti, nell'affidamento di una commessa di valore stimato pari ad euro 630.000,00 – importo, peraltro, pressoché corrispondente al prezzo finale convenuto con l'affidatario – al cui perfezionamento l'Amministrazione è addivenuta previa negoziazione diretta – cioè senza gara formale e senza alcuna forma di confronto concorrenziale alternativo – appigliandosi espressamente al combinato disposto degli art. 50 e 76 d.lgs. n. 36 del 2023, disposizioni rispettivamente dedicate alla disciplina delle procedure di scelta del contraente per i contratti di valore inferiore alle soglie europee, così come fissate dall'art. 14 dello stesso codice dei contratti pubblici, e ai casi nei quali è ammesso il ricorso a siffatte procedure negoziate pure per i contratti cosiddetti "sopra soglia".

A fondamento della legittimità del proprio operato, l'Amministrazione ha evocato innanzitutto la finalità sociale delle prestazioni dedotte nel contratto, ricavandone la considerazione della commessa come servizio di identica natura, con formale classificazione fra i servizi di agenzie di stampa (cpv 92400000-5) di cui all'allegato XIV

alla direttiva n. 2014/24/UE, e che nella specie non raggiunge la speciale soglia di valore di euro 750.000 fissata (ex art. 14, c. 1, lett. d) quale limite minimo per l'applicazione dei più stringenti obblighi di ricorso alla gara pubblica di derivazione comunitaria (art. 70 d.lgs. n. 36 del 2023). Si è, poi, appigliata alla norma in deroga dell'art. 76, nella reputata assenza di concorrenza per motivi tecnici, a giustificazione del mancato esperimento in concreto anche delle più agili modalità comparative di ricerca del contraente previste dall'art. 50 per i contratti sottosoglia ma con valore superiore ad euro 140.000,00, come quello in argomento.

In tale contesto, il Collegio è chiamato a pronunciarsi innanzitutto sulla questione della corretta qualificazione dell'operazione negoziale di cui al decreto all'esame – nella specie ed anche agli esiti dei compiuti accertamenti istruttori tutt'affatto che pacifica, come ampiamente evidenziato in punto di fatto – giacché da essa dipende la riconduzione o meno del contratto alla soglia europea, soglia che rileva tanto per la valida sottoposizione del provvedimento a controllo ex art. 3, c. 1, lett. g) della legge 14 gennaio 1994, n. 20, tanto per la individuazione delle norme del codice dei contratti pubblici da assumere in concreto a parametro per il richiesto vaglio di legittimità.

Ed in effetti, la detta soglia segna non solo l'ambito di applicazione del regime cogente di affidamento mediante gara pubblica, salve le espresse deroghe di stretta interpretazione, di cui al d.lgs. n. 36 del 2023 (rispettivamente art. 70 e 76), ma anche quello di riconduzione dei contratti di appalto al perimetro del detto controllo preventivo, come di recente ridefinito dall'art. 1, comma 1, lett. b), n. 1, della legge 7 gennaio 2026, n. 1, mediante espresso rinvio recettizio al richiamato art. 14 (cfr. sul tema deliberazioni di questa Sezione n. 11/2026 e 12/2026, nonché 16/2026).

In proposito, giova puntualizzare che il controllo preventivo di legittimità intestato alla Corte dei conti, pur nelle peculiarità che ne connotano l'esercizio e ne marcano le

differenze rispetto alle cointestate funzioni giurisdizionali, non è assimilabile ai controlli amministrativi, trattandosi di presidio di garanzia di legalità terzo e neutrale con fondamento diretto nell'art. 100 della Costituzione. Ne consegue che anche in quest'ambito non solo sussiste il potere-dovere di verificare la sussistenza in concreto da parte della Sezione della propria potestà decisionale, cioè di verificare che l'atto inoltrato per il controllo presenti caratteri contenutistici propri dei tipi di atti che vi sono astrattamente assoggettabili, così come tassativamente individuati dall'art. 3, c. 1, della l. n. 20 del 1994, ma trova ingresso, *mutatis mutandis*, anche il principio per il quale rientra nei poteri decisori dare alla fattispecie all'esame una qualificazione giuridica diversa da quella indicata dall'Amministrazione istante, nel rispetto del principio del contraddittorio e del perimetro delle contestazioni mosse, così individuando autonomamente le norme applicabili al caso concreto (*iura novit curia*). Si tratta, peraltro, di aspetti problematici di regola da affrontare collegialmente, perché sottendenti valutazioni ad esito aperto, in sé esulanti dai poteri di definizione del procedimento di controllo con l'apposizione del visto e la conseguente registrazione spettanti al binomio Consigliere delegato – Magistrato istruttore su concorde avviso.

In questi termini, si ritiene qui di rimarcare come, in punto di logica, la contestazione contrassegnata nel deferimento al punto a) circa l'erroneità della scelta effettuata dall'Amministrazione nel qualificare l'appalto fra quelli aventi ad oggetto servizi sociali ed assimilati elencati all'allegato XIV alla direttiva n. 2014/24/UE ed in particolare nel riportarlo fra i servizi di agenzie di stampa (identificati con il cpv 92400000-5) venga ad assumere carattere preliminare e potenzialmente assorbente rispetto ad ogni altra decisione da assumere in punto di assoggettamento a controllo, nonché di ipotizzata illegittimità, perché involgente le attribuzioni del Collegio.

Rispetto ad essa, infatti, appare all'evidenza subordinata ed alternativa, oltreché meno lineare perché dall'accertamento supposto vizio fa discendere, *ex post*, la sottoponibilità a controllo dell'atto con sostanziale inversione dei termini della decisione, la questione posta all'attenzione al punto n. 2 del deferimento, concernente l'ipotizzata erronea sottostima del valore del contratto, in quanto non comprensivo del computo delle variazioni da quinto d'obbligo e da opzione di proroga contemplate dall'art. 120 d.lgs. n. 36 del 2023, ancorché richiamate nell'atto negoziale che, solo per questa loro mancata valorizzazione, risulterebbe collocato al di sotto della soglia speciale dei 750.000 euro, altrimenti anch'essa superata.

È, dunque, sulla corretta qualificazione del servizio appaltato offerta dall'Amministrazione, al netto dei possibili vizi di legittimità derivanti dall'accertamento in questa sede della sua erroneità, che va in primo luogo centrata l'attenzione.

Al riguardo – nel condividere l'importanza paradigmatica della questione, così come sottolineata dall'Ufficio di controllo proponente, posto che per il tipo di attività intestata al Dipartimento per le politiche in favore delle persone con disabilità situazioni analoghe di appalti formalmente ricondotti a finalità sociali possono riproporsi comunemente in futuro – il Collegio è dell'avviso che, alla luce dei numerosi elementi cognitivi acquisiti in istruttoria e degli esiti del contraddittorio, l'appalto di cui trattasi vada correttamente annoverato tra gli appalti di servizi ordinari, con soglia europea fissata nel valore di euro 140.000,00 ai sensi del c. 1, lett. b) dell'art. 14 del codice dei contratti pubblici, valore aggiornabile ai sensi del comma 3 della stessa norma, diversamente da quanto opinato dall'Amministrazione.

L'esposto convincimento fonda innanzitutto sulla considerazione per la quale la definizione di una soglia europea speciale e più elevata di quelle ordinarie per i contratti relativi ai servizi sociali rinviene la propria *ratio* in una logica di bilanciamento tra diversi

interessi sostanziali (da un lato la tutela della concorrenza, dall'altro l'efficace protezione della persona) di esclusivo appannaggio del legislatore. Ne consegue che la riconduzione di un appalto di servizi al novero di quelli classificati come tali sulla scorta della normativa comunitaria non può essere ancorata ad opinabili valutazioni discrezionali, ma va motivata con massimo rigore oggettivo in ragione dei contenuti delle prestazioni richieste, diversamente venendo ad impattare sul fisiologico rispetto della disciplina degli affidamenti.

In questa direzione, le argomentazioni offerte dall'Amministrazione in punto di qualificazione del servizio affidato come attività di agenzia di stampa non appaiono convincenti, perché non esenti da contraddittorietà e basate su assunti che non trovano coerente ed univoco riscontro nei documenti con cui l'affidamento è stato disposto.

Di fatto, non si può sottacere come le prestazioni oggetto del contratto in argomento – quali enucleate nei documenti con cui lo stesso è stato disposto – consistano in una pluralità di attività di tipo diverso, nel cui ambito – per stessa ammissione del Dipartimento affidatario – la pubblicazione della rivista con dichiarate finalità di raccolta di notizie sulle tematiche della disabilità e sullo sviluppo di iniziative sperimentali di attuazione della Riforma assume rilievo solo parziale e non prevalente. In tale contesto, la disposta classificazione dell'appalto fra quelli aventi ad oggetto i servizi delle agenzie stampa è avvenuta dichiaratamente "*per assimilazione*" e "*nella consapevolezza che la denominazione letterale del codice CPV può non esprimere in modo immediatamente intuitivo tutte le componenti operative del servizio integrato richiesto*".

Ciò di per sé destituisce di fondamento l'altra affermazione resa in atti per la quale l'affidamento sarebbe riconducibile nel suo complesso ai "*servizi propri delle agenzie di stampa*", per la configurazione della prestazione richiesta all'affidatario "*in primis come produzione giornalistica di fonti primarie*".

Ed invero, quand'anche nel caso di specie la commessa riguardasse anche servizi di carattere giornalistico, *sub specie* di servizi di agenzie di stampa – peraltro non richiamati nello specifico in nessuno dei documenti ufficiali dell'appalto – comunque questi non si identificherebbero con l'intero oggetto della commessa, rendendo la scelta effettuata discutibile in quanto inopinatamente comportante l'attrazione di tipologie di servizi diversi nella soglia dei 750.000,00 euro, che, essendo, come detto, soglia speciale, andrebbe, invece, applicata con rigore oggettivo e non riferita analogicamente a fattispecie con contenuti anche solo parzialmente estranei alla stretta tipizzazione normativa.

In tal senso, si osserva, altresì, che il collegamento finalistico e inscindibile tra le diverse prestazioni che compongono l'appalto integrato – evocato dall'Amministrazione per sostenerne la riconduzione in blocco dell'appalto al novero dei servizi sociali – diviene argomento scivoloso e autoreferenziale, in quanto non supportato da riscontri oggettivi circa l'affidamento alla XXX S.p.A. anche di attività indiscutibilmente di tipo giornalistico (quali quelle di ricerca, elaborazione e distribuzione di notizie) e neppure da un'analisi di prevalenza della stessa nel complesso dell'appalto, anch'essa del tutto assente nella specie.

Costituisce, anzi, elemento di certezza che in nessuno dei documenti ufficiali dell'appalto si rinviene un richiamo specifico a servizi di natura giornalistica in senso proprio, cioè afferenti – anche alla stregua delle definizioni positive indirettamente ricavabili dalla vigente normativa nazionale ed in particolare dall'art. 17, d.l. n. 198 del 2022, convertito dalla l. n. 14 del 2023) – alla produzione di notiziari, a lanci di notizie e/o di materiale fotografico in tempo reale, per consentirne l'utilizzo a soggetti istituzionali o ai servizi di informazione e ad altri media pacificamente rientranti fra i servizi speciali con soglia

maggiorata a tutela del pluralismo e della completezza delle fonti di informazione primaria.

Di contro, le descrizioni dell'oggetto dell'appalto, ricavabili dalla documentazione ufficiale concernente l'affidamento, fanno riferimento a prestazioni di altro tipo e che troverebbero coerente classificazione fra le tipologie di appalti ordinari (servizi di editoria o analoghi - cpv 79553000-4, 79553000-5, 22200000-2 ovvero, i servizi pubblicitari e di marketing - cpv 79340000-9).

Ed invero, come evidenziato nella relazione di deferimento, le stesse – secondo le descrizioni enucleabili dai singoli documenti ufficiali dell'appalto (quadro economico annesso alla decisione a contrarre, disciplinare di gara, capitolato descrittivo e prestazionale, lettera d'ordine e decreto di aggiudicazione), che appaiono sostanzialmente convergenti ancorché non sempre pienamente sovrapponibili sul piano descrittivo – consistono in servizi di grafica, produzione, stampa e spedizione e servizi connessi per la realizzazione di un periodico mensile a distribuzione gratuita per illustrare le politiche in materia di disabilità e la relativa campagna di promozione e divulgazione tramite la stampa nazionale e altri canali di marketing. L'attività promozionale, inoltre, viene in atti dettagliata come "*promozione della rivista tramite una campagna divulgativa su almeno 6 quotidiani nazionali ad ampia tiratura, riservando, con cadenza quindicinale, almeno 24 uscite promozionali a mezza pagina all'interno dei predetti quotidiani*" e "*promozione della rivista tramite i canali gestiti direttamente dal Gruppo XXX: newsletter per gli abbonati alle riviste, spazi all'interno dei portali e delle banche dati del Gruppo, articoli ed estratti della rivista richiamati sulla rivista XXX*".

Ciò porta a ritenere che il Dipartimento abbia inteso impropriamente valorizzare gli obiettivi istituzionali della propria azione, per definizione indirizzata alla tutela delle persone con disabilità, per ricavarne le asserite finalità sociali dei servizi oggetto di

appalto, in tal modo introducendo forti elementi di soggettività nell'applicazione delle norme del codice degli appalti pubblici, opzione che non può essere condivisa perché palesemente contrastante con i principi sottesi alla disciplina di settore.

Sul punto, vale *ad abundantiam* osservare che la natura divulgativa della rivista o l'attività promozionale della stessa sui quotidiani nazionali, pur rivolta ad un pubblico qualificato e finalizzata a focalizzare i temi della disabilità, in sé dotati di peculiare rilievo sociale, non è dirimente per qualificare il servizio affidato alla XXX S.p.A. in termini di servizio di agenzia di stampa, rientrante tra i servizi sociali di cui all'allegato XIV della direttiva n. 2014/24/UE e per il cui affidamento legittimamente vale la speciale soglia europea di euro 750.000,00, trattandosi anzi di attività afferente alla produzione, diffusione e promozione di riviste periodiche non riconducibile ad alcuno dei servizi sociali indicati puntualmente dall'allegato XIV citato neanche in quanto rette da finalità sociali. Sotto questo aspetto, è significativo che la XXX S.p.A. statutariamente non sia chiamata a svolgere attività di agenzia di stampa, elemento che non ha inciso negativamente sul perfezionamento dell'affidamento diretto in suo favore dell'appalto di cui trattasi.

Neppure, del resto, in senso diverso vale richiamare il considerando n. 3 della direttiva appalti, come fa l'Amministrazione a sostegno della legittimità del proprio operato, giacché questo si limita a prevedere che "*Nell'applicare la presente direttiva si dovrebbe tener conto della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, soprattutto per quanto riguarda la scelta dei mezzi di comunicazione, le specifiche tecniche, i criteri di aggiudicazione e le condizioni di esecuzione di un appalto*", evocando la necessità di pianificare efficacemente le iniziative di comunicazione, ma senza in alcun modo autorizzare in questo campo deroghe alle procedure di affidamento.

Per completezza, mette conto al Collegio precisare che le controdeduzioni rese per iscritto e a verbale in sede di contraddittorio formale non hanno aggiunto elementi di novità al

quadro cognitivo già in atti, anzi hanno confermato quanto dal medesimo già ricavabile e corroborato il convincimento della necessità di riqualificare la fattispecie come appalto di servizi ordinario e sopra soglia.

In particolare, rilevano le puntualizzazioni ulteriori rese con riguardo alla portata della clausola nel capitolato prestazionale, per la quale "*contenuti, articoli e foto*" da pubblicare sulla rivista commissionata alla XXX sono "*forniti dal Committente*" (art. 3, pag. 3 del capitolato), dalle quali è emerso incontrovertibilmente che la Società non raccoglie le notizie da pubblicare, elemento che avvalora l'estraneità dell'appaltatore dall'esercizio di qualsivoglia attività di agenzia di stampa, con intestazione della sola attività di produzione, impaginazione, grafica e stampa della rivista, come "contenitore" di articoli e contributi forniti dallo stesso Dipartimento, con conferimento attuale del ruolo di direttore responsabile della rivista – che da capitolato prestazionale deve essere professionalità scelta dal Committente ed essere iscritta all'albo dei giornalisti – alla titolare di un incarico di diretta collaborazione con il Ministro per la disabilità, quale coordinatrice della comunicazione del Dipartimento.

Quanto, invece, all'affermato valore generico ed indicativo della declinazione statutaria dell'oggetto sociale, in quanto tale non escludente l'effettivo esercizio di attività di agenzia di stampa da parte dell'appaltatore, il Collegio osserva che dagli stessi indirizzi giurisprudenziali citati dall'Amministrazione si evince non già l'irrilevanza dell'oggetto sociale per definire l'ambito di attività dell'impresa, ma anzi il principio opposto per il quale non è sufficiente, come requisito di affidabilità esperienziale, la mera astratta previsione di quella attività nello statuto, occorrendo la dimostrazione del suo avvenuto concreto esercizio con successo. Allo stesso modo, appare improprio il richiamo contenuto nella memoria riversata in adunanza all'art. 17, c. 2 e 5, del d.l. n. 198 del 2022, giacché la norma stessa, senza escludere la validità di affidamenti di servizi di

comunicazione anche a soggetti non ricompresi nell'elenco delle agenzie di stampa del Dipartimento per l'editoria, precisa, a chiusura, che tali acquisti vanno comunque conformati alle procedure ad evidenza pubblica regolate dal codice dei contratti pubblici.
Si tratta, a ben vedere, di elementi che non solo non offrono validi spunti per affermare che fra le prestazioni appaltate alla XXX S.p.A. rientrino anche quelle giornalistiche, ma che anzi depongono maggiormente in senso contrario.
Ne deriva che, non essendo comprovabile che l'oggetto, almeno principale, dell'appalto in questione consista nell'attività di "*raccolta sistematica, indipendente e certificata di dati e notizie non mediate sul territorio nazionale*", e neppure che comprenda la fornitura al Dipartimento di "*un flusso continuo e oggettivo (produzione di fonti primarie), proprio delle agenzie di stampa*", lo stesso non può essere validamente qualificato come servizio di agenzie di stampa.
Trattasi, al contrario, di appalto di servizi ordinario che per valore rientra, *pleno jure*, fra quelli da sottoporre a controllo, unitamente al decreto approvativo, ex art. 3, c. 1, lett. g) della l. n. 20 del 1994 più volte richiamata.
Il Collegio è competente, in questi termini, a pronunciarsi sulla legittimità della fattispecie all'esame, coerentemente assumendo a parametro gli art. 70 e seguenti del codice dei contratti pubblici.
Per quanto sopra detto, la ritenuta erroneità della opzione classificatoria adottata dall'Amministrazione e la affermata riqualificazione del contratto come appalto di servizi non riconducibile ad alcuna delle tipologie di cui all'allegato XIV della direttiva n. 2014/24/UE, bensì alle tipologie di servizi ordinari, implica il superamento della questione concernente l'esatta determinazione del valore del contratto, di cui al rilievo al punto b). Non è ininfluente qui precisare che tale ipotesi di erronea sottostima è stata prospettata in atti non come vizio in sé, bensì come fattore che, incidendo sulla

riconduzione della fattispecie alla stessa soglia speciale di cui all'art. 14, c. 1, lett. d), assumerebbe rilevanza viziante solo indirettamente, cioè in quanto surrettiziamente determinante la sottrazione della stessa dall'ambito del presente controllo e dalla disciplina degli affidamenti con gara comunitaria. Si tratta, perciò, di questione che ben può ritenersi nella specie assorbita, alla luce dell'opzione interpretativa diversa adottata circa la corretta classificazione del contratto di cui trattasi.

Solo incidentalmente, peraltro, il Collegio ritiene che il tema del computo nel valore del contratto di variazioni (da c.d. quinto d'obbligo e da c.d. proroga tecnica) che dallo stesso erano in passato pacificamente escluse, perché contenute nell'importo e legate ad automatismi di legge in sé non alterativi della concorrenza, oggetto di nuovi orientamenti giurisprudenziali non ancora consolidati, richieda attenta ponderazione prima di assumere portata consolidata.

Passando al vaglio della fattispecie in punto di stretta legittimità, si precisa che, nella reputata riqualificazione dell'appalto alla luce degli elementi di fatto e di diritto dianzi esposti, appaiono del tutto inconferenti i richiami motivazionali all'art. 50 del codice, così come contenuti nelle premesse decretative e ribaditi in atti per giustificare l'ammissibilità del ricorso nella specie ad una procedura di tipo negoziato. Ciò in quanto la detta norma attiene alle modalità di affidamento degli appalti sotto soglia e non trova alcuno spazio applicativo per quelli sopra soglia, ai quali vanno invece rigorosamente applicate le norme sulla gara.

Tuttavia, il fatto che nella specie la gara sia stata pretermessa anche sulla base dell'erronea sussunzione della fattispecie concreta in un parametro astratto non pertinente, quale quello dell'art. 50, non è di per sé solo dirimente per affermare l'illegittimità dell'operato dell'Amministrazione, dovendosi a tal fine tener conto che il mancato ricorso ad una procedura concorsuale di affidamento è stato giustificato anche con richiamo all'art. 76,

comma 2, lett. b), punto 2 d.lgs. n. 36 del 2023, norma avente portata più generale e che introduce in via eccezionale e proprio negli appalti sopra soglia una specifica deroga alle disposizioni che obbligano a ricorrere alla gara per la scelta del contraente, consentendo di procedere all'affidamento diretto senza bando nei casi in cui la concorrenza è assente per motivi tecnici.

La corretta applicazione in concreto di tale disposizione derogatoria, peraltro, non è esente a sua volta da profili di criticità, anch'essi deferiti all'esame collegiale (punto c) dei motivi di deferimento), e da affrontare imprescindibilmente in questa sede per pronunciare sulla legittimità dell'atto.

Al riguardo, il Collegio ritiene pienamente fondate e meritevoli di accoglimento le censure prospettate dall'Ufficio remittente, in linea con i consolidati ed unanimi pronunciamenti della giurisprudenza amministrativa e contabile, nonché con gli orientamenti convergenti espressi dall'ANAC e da altri organi consultivi (quali, ad esempio, il servizio di supporto giuridico del MIT) in ordine agli elementi che connotano il presupposto della assenza di concorrenza per motivi tecnici, idoneo a consentire l'affidamento di un contratto pubblico ad un operatore scelto direttamente e senza procedure comparative, ai sensi dell'art. 76, c. 2, lett. b), n. 2, d.lgs. n. 36 del 2023 e dei connessi commi 1 e 3 del medesimo articolo (nonché della disciplina previgente di identico contenuto di cui all'art. 63, c. 2, lett. b), n. 2, d.lgs. n. 50 del 2016 e di quella analoga dell'art. 18, c. 2, lett. d), d.lgs. n. 208 del 2011, relativa agli appalti del settore difesa e sicurezza). Sul punto, si rimarca che tale disciplina, in quanto derogatoria ed eccezionale rispetto ai canoni competitivi alla base della normativa in materia di appalti pubblici, di derivazione eurounitaria, così come recepiti ed enunciati espressamente dall'art. 3 d.lgs. n. 36 del 2023, va interpretata ed applicata in modo rigoroso e solo quando "*sia comprovato, all'esito di un'indagine di mercato, che non esistono altri operatori*

economici o soluzioni alternative ragionevoli e l'assenza di concorrenza non sia il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto" (così, la deliberazione di questa Sezione n. 5/2021), cioè quando l'Amministrazione abbia effettivamente verificato, con lo strumento della consultazione di mercato, l'insussistenza di spazi in cui "*può utilmente esplicarsi il gioco concorrenziale*" con valutazioni che asseverino concretamente anche "*la mancanza di soluzioni alternative ragionevoli*" (CdS sent. n. 2797/2026).

Proprio in ragione dell'eccezionalità della procedura di affidamento diretto e del rigore con cui devono esserne scrutinati i presupposti giustificativi, del resto, va letta la disposizione di cui all'art. 76, c. 1, d.lgs. n. 36 del 2023 – applicabile alla generalità anche delle ipotesi derogatorie previste dalla stessa norma, compresa quella in argomento dell'assenza di concorrenza per motivi tecnici – che enfatizza il ruolo centrale dell'adeguata motivazione da rendersi in merito "*nel primo atto della procedura in relazione alla specifica situazione di fatto e alle caratteristiche dei mercati potenzialmente interessati e delle dinamiche che li caratterizzano*". Ciò significa, come puntualizzato nella relazione di remissione al Collegio, che già nella decisione di contrarre "*la stazione appaltante dovrebbe dare evidenza degli esiti della consultazione preliminare di mercato e delle conclusioni attestanti l'impossibilità a ricorrere a fornitori o soluzioni alternative, anche analizzando i mercati comunitari e/o extraeuropei*", essendo suo preciso onere dimostrare di avere agito sulla base di un quadro informativo chiaro e trasparente.

Alla luce degli esposti parametri esegetici, l'asserita assenza di un mercato concorrenziale per i servizi oggetto dell'appalto dovuta a "motivi tecnici" non risulta comprovata.

Premesso che in atti formali relativi all'appalto non vi è alcuna menzione dell'intervenuto espletamento di una indagine di mercato preventiva e che ad essa si è fatto generico richiamo, solo a seguito del presente controllo e della formulazione dei rilievi istruttori, in termini di una ricerca effettuata internamente al Dipartimento e senza alcuna

formalizzazione esterna, le argomentazioni avanzate a riprova dell'unicità del fornitore fondano prevalentemente sulla circostanza che l'affidatario ha già svolto un servizio analogo – peraltro anch'esso affidato direttamente – con soddisfazione del committente e che il cambio di fornitore avrebbe determinato un'inevitabile modifica delle caratteristiche del servizio, con conseguente discontinuità della prestazione. Tali asserzioni, ad avviso del Collegio, non solo non comprovano l'oggettiva assenza di un valido mercato di riferimento, ma anzi evocano proprio quel contegno idoneo a ridurre o a escludere artificiosamente la concorrenza vietato dall'ordinamento e dai citati orientamenti giurisprudenziali.

In particolare, appare priva di pregio l'affermazione per la quale la continuità nel servizio – che in questo settore sarebbe non già canone di "*scelta estetica*", bensì requisito di efficacia della comunicazione istituzionale in quanto funzionale alla miglior "*accessibilità cognitiva*" dei contenuti da parte dei fruitori "*con finalità inclusive*" – imporrebbe il ricorso al medesimo appaltatore senza alternative, dal momento che tale obiettivo sarebbe stato pienamente realizzabile anche con la puntuale fissazione di coerenti specifiche tecniche e prestazionali in un bando di gara, nonché con adeguati criteri di valutazione dei contenuti qualitativi delle offerte (così in caso analogo, TAR Lazio sent. n. 12735/2019, confermata in appello CdS con sent. n. 6465/2020).

Sotto altro profilo, non si può condividere, a comprova dell'assenza di concorrenza per motivi tecnici, l'affermato possesso da parte della XXX S.pA. di quella particolare "*expertise*" nel settore dell'informazione sui temi della disabilità che ne farebbe un "*soggetto leader nell'editoria in questo specifico contesto*". A parte l'apoditticità di tale affermazione, non sostenuta da elementi dimostrativi puntuali e ulteriori rispetto alla pregressa attività già svolta per il Dipartimento con affidamento diretto, non vengono fornite evidenze in merito all'assenza di operatori economici attivi nei predetti mercati.

Al riguardo, infatti, va osservato da un lato che non vi è prova che il mercato dell'editoria delle riviste specializzate in materia di disabilità abbia peculiarità tali da distinguersi rispetto a quello, più ampio, del mercato dell'editoria delle riviste specializzate in generale e neppure dell'unicità di tali requisiti in capo alla XXX S.p.A., dall'altro che gli stessi ben avrebbero potuto essere valorizzati nella fisiologia di una procedura selettiva, quali elementi di valutazione preferenziale.

Parimenti, appare implausibile affermare, come fa l'Amministrazione, che la XXX S.p.A. fosse l'unica casa editrice in grado di assicurare l'"*integrazione verticale di prestazione eterogenee*", tenuto conto dei contenuti non specialistici delle diverse prestazioni integrate e della presenza nel settore editoriale – come riconosciuto espressamente in atti – *"di una pluralità di operatori economici"* potenzialmente concorrenti, nonchè considerando la possibilità, nel caso in questione esclusa *a priori*, anche di ricorrere allo scopo a un raggruppamento temporaneo di imprese.

Non appare, inoltre dirimente la circostanza che "*l'operatore economico individuato detiene la titolarità esclusiva di asset informativi preesistenti e canali di comunicazione consolidati nel settore non replicabili da altri concorrenti*", quali "*il database proprietario profilato di 270.000 professionisti per l'invio di comunicazioni* e per *il raggiungimento immediato e capillare del target di riferimento*", giacché nell'art. 3 del Capitolato prestazionale, recante la descrizione del servizio richiesto, si precisa che "*l'elenco dei destinatari e l'indirizzario sarà gestito, aggiornato, sulla scorta delle indicazioni del Committente*" e sarà composto dai database formati dagli indirizzi già disponibili per la rivista "*XXX*" oltreché "*da ulteriori indirizzi forniti dal Committente*", previsione che induce a dedurre che tale database, lungi dal configurarsi in termini di un *essential facility* (cioè di infrastruttura essenziale, anche costituita da beni immateriali) non replicabile, di proprietà esclusiva della XXX, non sia null'altro che un indirizzario.

Infine, è di tutta evidenza che non presenta alcuna attinenza con la affermata assenza di concorrenza per motivi tecnici il richiamo fatto in contraddittorio alla necessità di procedere all'affidamento diretto data l'urgenza di avvalersi delle prestazioni dedotte in contratto, così come imposta dalla estensione della fase di sperimentazione della Riforma della disabilità. In disparte la considerazione che la ridefinizione dell'estensione di tale fase sperimentale si deve ad una norma che risale alla fine del 2024 (decreto c.d. del 27 dicembre 2024) e che il contratto è stato sottoscritto nel marzo 2026, cioè decorso un lasso di tempo utile all'espletamento di una procedura di gara, si tratta all'evidenza di altra e diversa ragione giustificativa di affidamento diretto, mai menzionata in atti.

In conclusione, il Collegio ritiene nella specie non sussistenti i presupposti per l'applicazione dell'art. 76, c. 2, lettera b), n. 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 e, pertanto, che la fattispecie sia illegittima per violazione dell'art. 70 del medesimo decreto.

P. Q. M.

Il Collegio delibera di ricusare il visto e la conseguente registrazione del provvedimento indicato in epigrafe.

Il Relatore
Maria Luisa Romano
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Manuela Arrigucci
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 30 luglio 2026
Il Dirigente
Francesca Pluchinotta Palmeri
(firmato digitalmente)