CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 118/2026/SRCPIE/PREV

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte composta dai Magistrati:

Dott.	Antonio ATTANASIO	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo referendario relatore
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Primo Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Primo Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario relatore

Nell'Adunanza pubblica del 2 settembre 2026

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

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 27 della Legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la Legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante modifiche alla Legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale;

Visto il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2011, modificato, da ultimo, dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

Visto il Decreto prefettizio n. 28869 del 24 giugno 2026 di approvazione dell'Accordo

quadro prot. n. 27949 del 18 giugno 2026 per l'affidamento dei servizi di gestione del centro collettivo di accoglienza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale ubicato nel territorio della Provincia di Verbano Cusio Ossola;

Visto il rilievo istruttorio prot. 5902 dell'8 luglio 2026 formulato dall'Ufficio di controllo di questa Sezione;

Vista la risposta dell'Amministrazione contenuta nella nota prot. n. 35492 del 4 agosto 2026, acquisita agli atti in pari data al prot. n. 6594;

Vista la relazione in data 17 agosto 2026, con la quale il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato il deferimento della questione alla sede collegiale;

Vista la nota in pari data, con la quale il Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti, concordando con le argomentazioni del Magistrato istruttore, ha chiesto il deferimento dell'atto in esame alla Sezione regionale di controllo per la pronuncia collegiale sul visto e la conseguente registrazione del provvedimento in esame;

Vista l'ordinanza n. 42/2026 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Adunanza;

Vista la nota della Segreteria della Sezione regionale di controllo del 18 agosto 2026 prot. n. 6829, con la quale la predetta ordinanza è stata comunicata all'Amministrazione che ha adottato il decreto e alla competente Ragioneria Territoriale dello Stato;

Viste le memorie della Ragioneria territoriale dello Stato di Novara e VCO e della Prefettura UTG del Verbano Cusio Ossola, pervenute la prima in data 20 agosto 2026 (acquisita al prot. n. 6845) e la seconda in data 27 agosto 2026 (acquisita al prot. n. 6995);

Uditi in Adunanza il Dott. Manfredi Maria Manule e la Dott.ssa Giulia La Vecchia per l'Amministrazione e la Dott.ssa Virginia Borrelli per la Ragioneria Territoriale dello Stato;

Udito, dei relatori, il Primo Referendario dott.ssa Laura Alesiani.

FATTO

1. In data 24 giugno 2026 è pervenuto all'Ufficio di controllo della Sezione, per il visto di legittimità ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. g), della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, e dell'art. 1, c. 1, lett. b), della Legge 7 gennaio 2026, n. 1, il decreto prefettizio n. 28869 del 24 giugno 2026, corredato della pertinente documentazione (acquisito al prot. n. 5460 e al prot. 5461 del 25 giugno 2026).

Il provvedimento ha ad oggetto l'approvazione dell'Accordo quadro con unico operatore economico (CIG B67EEAB5FF), stipulato il 18 giugno 2026 (prot. n. 27949), per la gestione del centro collettivo di accoglienza e assistenza, ubicato nel territorio provinciale del Verbano Cusio Ossola, per un totale di 100 posti destinati a cittadini stranieri richiedenti

protezione internazionale, di cui all'art. 1, c. 2, lett. b), del Capitolato Ministeriale.

2. In fatto, va premesso che con decreto prefettizio n. 10401 del 12 marzo 2025, adottato in sostituzione di precedente decreto n. 17839 del 29/4/2024, è stata indetta una procedura di gara aperta, ai sensi dell'art. 71 del D.Lgs. n. 36/2023, volta alla conclusione di un Accordo quadro "*per l'affidamento del servizio di accoglienza a n. 200 cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale presso centri collettivi con capacità ricettiva da 51 a 100 posti, siti nei territori dei Comuni della Provincia di Verbano Cusio Ossola*", da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per un fabbisogno stimato di 200 posti e un valore presunto dell'accordo di euro 8.377.624,00 (al netto delle opzioni di proroga).

Nel disciplinare è stato specificato che la procedura aperta doveva svolgersi ai sensi dell'art. 128 del D.Lgs. 31/3/2023, n. 36, e che i concorrenti potevano offrire i servizi di gestione di uno o più centri, ognuno dei quali con capienza massima di 100 posti.

La finalità dell'Accordo quadro è quella di individuare una graduatoria di operatori economici con i quali successivamente stipulare appositi contratti di appalto, sulla base delle effettive necessità ed esigenze di accoglienza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale.

L'esecuzione dei servizi previsti dagli Accordi quadro è subordinata alle richieste della Prefettura, cui spetta procedere ai singoli affidamenti mediante appositi contratti d'appalto. L'attivazione delle strutture di accoglienza è parimenti demandata alla Prefettura, sulla base delle effettive esigenze segnalate dal Ministero dell'Interno.

Nel decreto a contrarre è stato, inoltre, previsto l'assolvimento degli obblighi di pubblicità legale ai sensi degli artt. 84 e 85 del D.Lgs. n. 36/2023 mediante la BDNCP e la pubblicazione degli atti nella sezione «Amministrazione trasparente» del sito istituzionale della Prefettura.

Alla procedura ha partecipato un solo operatore economico, la cui offerta – per 100 posti di accoglienza (dunque la metà di quelli messi a bando) - è risulta aggiudicataria con il punteggio di 100/100 e un ribasso dello 0,01% sui quattro prezzi a base di gara indicati nel punto 3 del disciplinare (servizio di gestione centri di accoglienza, fornitura kit, fornitura materiale didattico, ludico e trasporto scolastico, fornitura pannolini per neonati).

All'esito delle verifiche effettuate è stata accertata la sussistenza dei requisiti dichiarati dall'operatore economico e riscontrata la regolarità della procedura di gara.

Con decreto prot. n. 23756 del 21 maggio 2026 il Prefetto ha disposto l'aggiudicazione a V.H.APS, fissando il valore massimo complessivo dell'accordo quadro triennale in € 4.188.912,00 e il valore massimo stimato globale con l'attivazione delle opzioni contrattuali

di proroga in € 10.472.280,00.

L'accordo quadro è stato stipulato in data 18 giugno 2026 (prot. n. 27949) e approvato dal Prefetto con il decreto n. 28869 del 24 giugno 2026 all'esame del Collegio.

3. In data 3 luglio 2026 è pervenuto sul decreto in oggetto il visto (prot. n. 1090 del 3 luglio 2026) di cui all'art. 5, c. 2, del D.Lgs. n. 123/2011 della Ragioneria territoriale dello Stato di Novara (acquisito al prot. n. 5812 del 6 luglio 2026).

4. Esaminato il decreto di approvazione del contratto e la documentazione allegata, in data 8 luglio 2026 (acquisita al prot. n. 5902) l'Ufficio di controllo di questa Sezione ha formulato plurimi rilievi e richieste documentali, cui l'Amministrazione ha dato riscontro con nota 4 agosto 2026 (acquisita al prot. n. 6594), depositata agli atti del fascicolo istruttorio.

Il Magistrato istruttore ha ritenuto che le controdeduzioni fornite fossero idonee a superare gran parte delle criticità originariamente evidenziate, permanendo tuttavia elementi di possibile criticità con riferimento a tre profili:

1. Omessa pubblicazione del bando di gara sulla GUUE;
2. Omessa richiesta della garanzia provvisoria e della garanzia definitiva;
3. Carenze istruttorie e procedimentali.

Con richiesta di deferimento in data 17 agosto 2026, condivisa in pari data dal Consigliere delegato, dette questioni sono state sottoposte alla valutazione della sede collegiale, convocata all'Adunanza pubblica del 2 settembre 2026 con ordinanza presidenziale n. 42/2026 del 18 agosto 2026.

5. La Ragioneria territoriale dello Stato di Novara e VCO ha inviato in data 20 agosto 2026 la nota prot. n. 6845 dichiarando di non dover formulare ulteriori controdeduzioni o osservazioni, "*non emergendo, allo stato, ulteriori elementi utili da sottoporre all'attenzione di codesta Sezione*".

La Prefettura UTG del Verbano Cusio Ossola ha trasmesso memoria e ulteriore documentazione in data 27 agosto 2026 (prot. n. 6995).

Relativamente alla questione dell'omessa pubblicazione del bando nella GUUE, è stata evidenziata la necessità di incrementare la disponibilità di posti di accoglienza, in considerazione dell'attuale quasi saturazione delle strutture, delle richieste ministeriali e dei prevedibili sviluppi dei flussi migratori e ribadendo l'opportunità, ove accertata la sussistenza dei requisiti, di procedere alla sottoscrizione del contratto, anche alla luce della limitata diffusione territoriale dei centri attivi nella provincia.

Con riguardo all'omessa richiesta della garanzia definitiva, è stato rappresentato che, a seguito del rilievo istruttorio, il RUP ha comunicato all'operatore economico l'importo della

garanzia definitiva dovuta per l'Accordo Quadro ai sensi dell'art. 117 del D.Lgs. 36/2023, precisando le eventuali riduzioni applicabili e che l'aggiudicatario ha richiesto il rilascio della pertinente fideiussione a un agente assicurativo.

In ordine alle carenze istruttorie e procedimentali, la Prefettura ha evidenziato che le criticità emerse nelle procedure di gara sono riconducibili principalmente alla carenza di risorse professionali qualificate e alla limitata esperienza nell'applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici e delle piattaforme digitali. Le memorie del RUP *pro tempore* lasciano emergere l'affidamento di funzioni direttive e di controllo a personale dell'ufficio contabile, senza formale delega. Il nuovo RUP, una volta rilevate le criticità, ha attivato i necessari soccorsi istruttori. L'Amministrazione ha avviato un percorso di rafforzamento organizzativo e formativo, anche attraverso collaborazioni con la centrale di committenza provinciale, nuove assunzioni e iniziative di alta formazione, al fine di garantire una più efficace applicazione dei principi del risultato e della fiducia previsti dal D.Lgs. n. 36/2023.

Ad avviso della Prefettura, inoltre, l'istruttoria ha messo in luce carenze organizzative e formative nella gestione delle procedure di gara, aggravate dalla limitata disponibilità di personale qualificato e dalla complessità delle nuove piattaforme e della normativa sugli appalti, che hanno indotto l'Amministrazione ad avviare una revisione dei processi, con il coinvolgimento dei dirigenti competenti e del RUP, al fine di migliorare efficacia, controlli e qualità dell'azione amministrativa.

Con riferimento allo specifico rilievo sulla comprova del requisito tecnico-economico dei servizi analoghi, è stato precisato che l'operatore economico aveva già svolto servizi analoghi per la Prefettura. In sede di soccorso istruttorio ha integrato il DGUE e prodotto documentazione, tra cui dichiarazioni e fatture relative a contratti già eseguiti. Le verifiche effettuate dalla Stazione appaltante hanno confermato il possesso del requisito di capacità tecnica e professionale previsto dal disciplinare, per un importo superiore al requisito minimo richiesto. Il Seggio di gara ha, pertanto, ritenuto la documentazione regolare e sufficiente, senza richiedere ulteriori prove.

Quanto, infine, al divieto di *pantouflage* di cui all' art. 53, c. 16-*ter*, del D.Lgs. n. 165/2001, la Prefettura ha dichiarato di averne verificato il rispetto acquisendo il Patto di integrità, il DGUE e una specifica dichiarazione dell'operatore economico attestante l'assenza di cause ostative e di aver, inoltre, effettuato un controllo tramite la banca dati del Ministero dell'Interno, dal quale è emerso che nessun dipendente dell'operatore ha prestato servizio presso il Ministero, non emergendo, pertanto, violazioni del divieto in parola.

6. All'Adunanza pubblica del 2 settembre sono intervenuti il Dott. Manfredi Maria Manule e la Dott.ssa Giulia La Vecchia per l'Amministrazione e la Dott.ssa Virginia Borrelli per la Ragioneria Territoriale dello Stato.

I rappresentanti della Prefettura hanno illustrato diffusamente il sistema di accoglienza in atto nella Provincia del Verbano Cusio Ossola ribadendo la situazione di saturazione delle strutture e la necessità di una tempestiva attivazione del nuovo centro, al fine di adempiere alle richieste ministeriali di allocazione di ulteriori cittadini stranieri richiedenti assistenza.

La Prefettura, inoltre, ha confermato che la fideiussione definitiva, nelle more del procedimento di controllo preventivo, è stata effettivamente versata, da parte dell'aggiudicatario in data 31/08/2026, e ha proceduto a produrre il relativo documento che viene acquisito dalla Sezione.

La Rappresentante della Ragioneria ha precisato che il visto preventivo di regolarità contabile sul provvedimento all'esame non era dovuto, essendo l'atto soggetto, invece, al controllo successivo di cui all'art. 11 del D.Lgs. n. 123/2011.

Considerato in

DIRITTO

7. La Sezione è chiamata a deliberare in merito all'ammissione al visto preventivo di legittimità del decreto prefettizio n. 28869 del 24 giugno 2026 avente ad oggetto l'approvazione dell'Accordo quadro con unico operatore economico (CIG B67EEAB5FF,) stipulato il 18 giugno 2026 (prot. n. 27949), per la gestione del centro collettivo di accoglienza e assistenza, ubicato nel territorio provinciale del Verbano Cusio Ossola, per un totale di 100 posti destinati a cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale, di cui all'art. 1, c. 2, lett. b), del Capitolato Ministeriale.

La prima questione sottoposta all'esame del Collegio attiene all'omessa pubblicazione del bando di gara sulla GUUE.

In sede istruttoria è stata richiesta la documentazione inerente all'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione del bando e dell'esito della procedura nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 84 del D.Lgs. n. 36/2023.

Nella proposta di aggiudicazione prot. n. 23471 del 20 maggio 2026 viene, infatti, dato atto che il bando è stato trasmesso per la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 14 aprile 2025 e la documentazione di gara è stata pubblicata il 15 aprile 2025 sulla piattaforma Acquisti in rete PA e sul sito istituzionale della Prefettura.

La Prefettura ha riscontrato la richiesta come segue: "*il RUP, a seguito di controllo degli atti, ha rilevato che la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea non è andata a buon fine. Ha rappresentato, al riguardo, che presumibilmente, in fase di configurazione della procedura sulla piattaforma ASP, è stata utilizzata una scheda ANAC non coerente con la natura sopra soglia dell'affidamento. Tale circostanza è emersa, come dichiarato dall'attuale RUP (…), soltanto in occasione del tentativo di trasmissione*

dell'avviso di aggiudicazione, quando il sistema non ha consentito la generazione dell'eForm richiesto per la pubblicazione. Pur avendo l'accordo quadro un importo superiore alla soglia europea, la piattaforma telematica del MEPA, in sede di pubblicazione del bando di gara, non ha generato alcun alert di incongruenza. Si allega la scheda rilasciata dalla piattaforma PCP gestita dall'ANAC.

Si allega, altresì, la nota del RUP-pro tempore (…), come espressamente richiesto dallo stesso, in ordine alle ragioni della mancata pubblicazione del bando di gara nella GUUE.

Non essendo tecnicamente possibile la pubblicazione tramite BDNCP dell'avviso di avvenuta aggiudicazione questa stazione appaltante ha deciso di effettuare in modalità autonoma la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, per adempiere agli obblighi di pubblicità legale.

Va peraltro rilevato che in tutti gli atti a firma del RUP (Verbale seggio di gara, proposta aggiudicazione) lo stesso ha dato atto dell'avvenuta trasmissione per la pubblicazione sulla GUUE del bando di gara in data 14 aprile 2025".

La Prefettura ha, poi, illustrato le ragioni che, a suo avviso, consentirebbero di ritenere legittima la procedura nonostante l'omessa pubblicazione, richiamando il perdurante contesto emergenziale connesso alla gestione dei flussi migratori e all'accoglienza della popolazione ucraina, evidenziando che il Ministero dell'Interno ha recentemente sollecitato un incremento della capacità ricettiva dei territori a fronte del permanere delle esigenze di accoglienza. In tale quadro, l'avvio di una nuova procedura di gara potrebbe non essere compatibile con la necessità di assicurare continuità al servizio, anche in considerazione della riduzione dei posti disponibili conseguente alla chiusura di tre centri collettivi e dell'obbligo di garantire tempestiva accoglienza ai richiedenti asilo, in particolare ai soggetti vulnerabili.

Sullo specifico aspetto, anche nell'ambito dell'Adunanza pubblica, come già sopra ricordato (v., *supra*, par. n. 6), i Rappresentati della Prefettura hanno ulteriormente precisato la situazione di saturazione delle strutture e la necessità di una tempestiva attivazione del nuovo centro, al fine di adempiere alle richieste ministeriali di allocazione di ulteriori cittadini stranieri richiedenti assistenza.

Nel riscontro all'istruttoria, la Prefettura ha, altresì, sottolineato come, pur in assenza della pubblicazione del bando nella GUUE, la procedura sia stata resa conoscibile attraverso la BDNCP e le piattaforme digitali ANAC e che l'avvenuta pubblicazione dell'aggiudicazione ha, comunque, consentito agli operatori economici interessati di esercitare le tutele giurisdizionali previste dall'ordinamento.

La Prefettura ha, inoltre, rappresentato che la gestione dei CAS provinciali è stata

regolarmente sottoposta ai controlli successivi della Ragioneria dello Stato, con esito favorevole fino al 2024, e che l'eventuale mancato rilascio del visto di legittimità potrebbe esporre l'Amministrazione a pretese risarcitorie da parte dell'aggiudicatario, pur in assenza di esecuzione anticipata del contratto.

Il Magistrato istruttore ha ritenuto che, nel quadro giuridico vigente e tenuto conto della peculiarità della fattispecie (ove l'omessa pubblicazione è di fatto imputabile ad un'anomalia tecnica), la violazione degli obblighi di pubblicità non conduca irreversibilmente al diniego del visto; nondimeno, ragioni di prudenza istituzionale e uniformità dell'azione di controllo hanno suggerito la rimessione della questione al Collegio per le valutazioni e determinazioni di competenza.

8. Tanto premesso, il Collegio è chiamato a valutare se il vizio riscontrato assuma, nel caso concreto, una portata tale da incidere sulla legittimità dell'atto in termini ostativi alla sua ammissione al visto.

Tale scrutinio non coincide con il giudizio di legittimità demandato al giudice amministrativo, né con il perimetro degli interessi ivi emergenti, né con i parametri di valutazione che ne governano l'esercizio, ma si colloca nell'ambito della peculiare funzione di controllo affidata alla Corte.

L'eventuale annullabilità dell'atto non si identifica necessariamente con la sua inidoneità a conseguire il visto. Diversamente opinando, il controllo preventivo si risolverebbe in una duplicazione della funzione giurisdizionale, in contrasto con l'autonomia costituzionale delle due forme di sindacato.

Il controllo preventivo non è diretto ad accertare la legittimità dell'atto in via definitiva, né il visto vale a sanarne eventuali illegittimità; esso è volto a verificare se i vizi eventualmente riscontrati ne impediscano l'ammissione al visto e la conseguente efficacia, nei limiti e per le finalità proprie del sistema dei controlli.

Orbene, l'omessa pubblicazione del bando sulla GUUE integra una violazione grave delle regole di evidenza pubblica.

Tuttavia, dall'ordinamento non è desumibile una regola che ricolleghi a tale violazione, in via automatica e necessaria, l'improduttività degli effetti del contratto. La stessa disciplina dell'inefficacia contrattuale nei casi di gravi violazioni (art. 121 c.p.a.) evidenzia che, in ipotesi di omessa pubblicazione obbligatoria, la sorte del rapporto negoziale non è affidata a un meccanismo rigidamente caducatorio.

Occorre dunque verificare, in concreto, la portata preclusiva del vizio, che non dipende esclusivamente dalla gravità della violazione o dalla norma interessata, ma anche dalla sua concreta attitudine a incidere sugli interessi tutelati dalla disciplina violata.

Nel caso in esame il vizio non esprime una negazione dei principi di pubblicità e concorrenza, tenuto conto che

- l'Amministrazione ha comunque inteso svolgere una procedura competitiva;

- ha pubblicato la gara sui canali nazionali previsti;

- non ha perseguito finalità elusive;

- l'omissione deriva da un errore di compilazione dei format per la pubblicazione, ossia un'anomalia tecnica, non immediatamente percepibile e accertata soltanto in un momento successivo alla conclusione della procedura.

Possono, quindi, ritenersi assenti elementi sintomatici di una deliberata elusione delle regole concorrenziali.

Sotto altro profilo, la valutazione della portata preclusiva del vizio non può prescindere dal contesto e dagli effetti giuridici *medio tempore* maturati.

Nel caso di specie, occorre aver riguardo al tempo trascorso dal primo avvio della procedura (2024), alle successive rimodulazioni del fabbisogno che hanno condotto alla riedizione degli atti di gara (2025), alla durata stessa della procedura (conclusasi con la stipula del contratto nel giugno 2026) che coinvolge la tutela di diritti fondamentali, ai quali sono connaturate esigenze di continuità dell'azione amministrativa.

Con riguardo, poi, all'incidenza attuale del vizio (e non soltanto alla sua esistenza storica), rileva che l'avviso di aggiudicazione sia stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea in data 3 agosto 2026 e che, successivamente a tale pubblicazione, siano decorsi i termini previsti dall'ordinamento per l'esercizio delle tutele giurisdizionali senza che alcun operatore economico abbia proposto impugnazione o contestato gli esiti della procedura.

Tali circostanze di fatto connotano la vicenda in termini del tutto peculiari.

Gli effetti della procedura – bandita nell'aprile 2025 e conclusasi con la stipula del contratto nel giugno 2026 – possono, pertanto, dirsi consolidati, con conseguente maturazione di un affidamento in capo al contraente prescelto.

Nel descritto quadro, ad avviso del Collegio, assume rilievo l'esigenza di preservare situazioni giuridiche ormai consolidate, in coerenza con i principi di certezza del diritto e di conservazione degli effetti giuridici utilmente prodotti, in assenza di pregiudizi emendabili concretamente dedotti agli interessi tutelati dalla norma.

L'ordinamento attribuisce rilievo non soltanto all'esigenza di assicurare il rispetto delle regole che presidiano l'evidenza pubblica, ma anche alla stabilità dei rapporti giuridici ormai consolidati e all'affidamento che su di essi si è venuto a radicare: è il principio a base del sistema delle impugnazioni, ove il mancato esercizio delle tutele giurisdizionali nei termini

stabiliti dall'ordinamento comporta il consolidamento degli effetti dell'atto, pur in presenza di eventuali profili di illegittimità.

In tale situazione, pur permanendo il vizio di mancata pubblicazione del bando per cause tecniche, il consolidamento degli effetti della procedura, l'affidamento *medio tempore* maturato in capo all'aggiudicatario, la continuità dell'azione amministrativa resa necessaria dallo specifico servizio oggetto di gara e l'assenza di contestazioni nei termini previsti dall'ordinamento costituiscono elementi che, unitamente alla peculiare genesi dell'omissione, alla complessità e durata temporale della procedura e alla necessità di assicurare tempestivamente l'attivazione del servizio in risposta al fabbisogno manifestato dall'Amministrazione statale competente, il Collegio considera ai fini della valutazione della concreta portata preclusiva del vizio rispetto all'ammissione al visto.

Del resto, proprio in relazione a tale ultimo aspetto, occorre, altresì, richiamare lo stesso art. 121 c.p.a. già sopra ricordato, laddove, al comma 3, stabilisce che, anche in caso di violazioni rilevanti, quali l'aggiudicazione senza pubblicazione del bando (*ex* art. 121, comma 1, lett. a), il contratto resta efficace "*qualora venga accertato che il rispetto di esigenze imperative connesse a un interesse generale imponga che i suoi effetti siano mantenuti*", introducendo così nell'ordinamento un principio generale, applicabile anche in sede di controllo preventivo di legittimità, che attiene all'accesso al bilanciamento di interessi, già in astratto effettuato a monte dal legislatore, fra interesse violato nell'ambito della procedura di gara ed *esigenze imperative connesse a un interesse generale*, qualora, nella fattispecie esaminata, siano venute in emersione tali esigenze: nel caso di specie, le esigenze in discorso sono state ben evidenziate dalla Prefettura, sia in fase di riscontro alla richiesta istruttoria sia nell'ambito della Adunanza pubblica, nella necessità di assicurare tempestivamente l'attivazione del servizio in parola per far fronte in termini efficaci al perdurante contesto emergenziale relativo alla gestione dei flussi migratori in correlazione all'obbligo di garantire accoglienza ai richiedenti asilo, in particolare ai soggetti vulnerabili; e ciò, comunque, sempre tenendo conto anche della peculiarità del caso concreto come sopra rappresentata.

Alla luce dell'insieme di tali circostanze, il Collegio ritiene che il vizio accertato, pur oggettivamente rilevante, non assuma nel caso concreto una portata tale da impedire l'acquisizione di efficacia del contratto sottoposto al controllo preventivo.

Tale conclusione risulta, altresì, coerente con il principio di proporzionalità, evitando che alla violazione accertata siano ricollegate conseguenze eccedenti la concreta incidenza del vizio sugli interessi tutelati dalla disciplina violata.

Il Collegio, infine, sul punto, ribadisce che le conclusioni cui perviene sono strettamente correlate alle peculiari circostanze del caso esaminato, caratterizzato da una successione

di eventi procedimentali e da un consolidamento degli effetti giuridici di carattere del tutto eccezionale, sicché esse non si prestano ad essere automaticamente estese a fattispecie diverse.

9. La seconda questione sottoposta all'esame del Collegio attiene all'omessa richiesta della garanzia provvisoria e della garanzia definitiva.

Nella richiesta di deferimento all'Adunanza pubblica, il Magistrato istruttore ricordava come, in sede istruttoria, fosse emerso che nel disciplinare di gara non era stata prevista la garanzia provvisoria a corredo dell'offerta, pari al 2% del valore complessivo della procedura indicato nel bando, né la garanzia definitiva fino a un massimo del 2% dell'importo dell'Accordo quadro, secondo quanto prescritto dagli artt. 106 e 117 del D.Lgs. n. 36/2023.

La ragione della mancata richiesta della garanzia provvisoria veniva individuata, dalla Prefettura, "*nella circostanza che il Ministero dell'Interno ha pubblicato sul proprio sito delle FAQ relative al nuovo schema di capitolato d'appalto per la gestione dei servizi di accoglienza approvato con DM del 4 marzo 2024.*

In particolare, al punto 12 è riportato: 12. Nei nuovi disciplinari manca il riferimento alla garanzia per la partecipazione alla procedura, quale disciplina si deve applicare? Relativamente alla disciplina della garanzia fideiussoria ex art. 106 del D.lgs. 36/2023, nel disciplinare di gara si sottolinea che i contratti d'appalto per i servizi in oggetto sono inquadrabili come contratti misti, con prevalenza di servizi alla persona. In relazione a essi, l'art. 128 del Codice prevede un regime alleggerito (ovvero più snello e meno oneroso di quello ordinario) e richiama espressamente le disposizioni destinate a trovare applicazione nella procedura di evidenza pubblica diretta all'aggiudicazione. Tra di esse non figura l'articolo 106. Pertanto, in sede di redazione del nuovo schema di capitolato, d'intesa con ANAC, si è ritenuto opportuno non includere la garanzia provvisoria negli atti di gara".

La Prefettura precisava, inoltre, che non era stata richiesta "*neanche la garanzia definitiva pari al 2% dell'importo dell'Accordo quadro in quanto non prevista nel disciplinare di gara predisposto dal Ministero dell'Interno*".

Tuttavia, la stessa Prefettura, come già sopra ricordato (v., *supra*, par. n. 6), all'Adunanza pubblica del 2 settembre, ha prodotto copia della garanzia definitiva versata dall'aggiudicatario nelle more del procedimento di controllo preventivo.

Il Collegio prende atto dell'avvenuto versamento della garanzia definitiva e, in ogni caso, sul punto, in adesione a quanto già rappresentato nel deferimento, formula le seguenti considerazioni.

Con specifico riguardo all'omessa previsione, nel disciplinare, della garanzia definitiva,

occorre, in primo luogo, ricordare che, per gli accordi quadro, l'art. 117 del D.Lgs. n. 36/2023 prevede uno specifico sistema di tutela della stazione appaltante articolato su due livelli: una garanzia, per tutti gli operatori economici aggiudicatari, fino al 2% dell'importo dell'accordo quadro e una ulteriore garanzia riferita ai contratti attuativi, normalmente pari al 10% del relativo valore, salvo diversa determinazione della documentazione di gara.

La garanzia definitiva assolve a una funzione di tutela economica della stazione appaltante, assicurando la copertura dei rischi derivanti dall'inadempimento dell'operatore economico, sia nell'esecuzione dell'accordo quadro sia dei successivi contratti attuativi.

Se l'esclusione della garanzia provvisoria è stata oggetto di una scelta interpretativa espressa e motivata da parte del Ministero e, *per relationem*, della Prefettura, non pare sufficiente ad escludere l'obbligo di prestare garanzia definitiva sull'accordo quadro la mera circostanza che tale garanzia non fosse prevista nel disciplinare di gara predisposta dal Ministero, che peraltro non è fonte del diritto né vincolante per le Prefetture; l'esclusione della garanzia definitiva, infatti, proprio in ragione della sua funzione di tutela dell'Amministrazione, richiederebbe una deroga espressa o comunque un fondamento normativo più chiaro del mero mancato richiamo della disposizione.

In mancanza di espresse previsioni normative in deroga, peraltro, l'omissione del disciplinare risulterebbe integrata *de iure* dalle disposizioni imperative contenute nel Codice dei contratti.

Occorre, inoltre, evidenziare quanto segue.

Relativamente alla garanzia provvisoria il Ministero ha sostenuto la tesi per cui negli affidamenti dei servizi sociali (ai quali appartiene la gestione dei centri di accoglienza come contratto misto, con prevalenza di servizi alla persona) troverebbero applicazione soltanto le norme richiamate dall'art. 128 D.Lgs. n. 36/2023 e non l'intera disciplina dei contratti ordinari e, per quanto qui rileva, l'art. 106 del medesimo Decreto.

Anche a voler seguire siffatta interpretazione, si osserva che l'argomento fondato sulla specialità dell'art. 128 del D.Lgs. n. 36/2023 appare concludente soltanto con riguardo agli istituti inerenti alla fase di affidamento ("*salvo quanto previsto dall'articolo 127, per l'affidamento dei servizi alla persona si applicano le disposizioni che seguono*"); meno immediata risulta, invece, la sua estensione alla garanzia definitiva di cui all'art. 117 (tesi che, peraltro, il Ministero non ha avanzato), atteso che tale disposizione appartiene ad una diversa fase della procedura, l'esecuzione del contratto, la cui disciplina assolve a una funzione distinta rispetto agli strumenti di partecipazione alla procedura.

Ne consegue che il mancato richiamo dell'art. 117 nell'ambito dell'art. 128 non sembra, di per sé solo, sufficiente a escluderne l'applicabilità agli accordi quadro relativi ai servizi di

accoglienza.

Sotto il profilo della *ratio legis*, poi, se l'esclusione della garanzia provvisoria potrebbe favorire la partecipazione alla gara, riducendo gli oneri economici a carico degli operatori e potrebbe quindi risultare coerente con la finalità di semplificazione e ampliamento della concorrenza perseguita dalla disciplina speciale dei servizi sociali, l'esclusione della garanzia definitiva non produrrebbe, invece, alcun effetto pro-concorrenziale nella fase di affidamento, essendo richiesta soltanto all'aggiudicatario; essa avrebbe esclusivamente l'effetto di ridurre le tutele dell'amministrazione nella fase esecutiva.

Se il legislatore avesse ritenuto eccessivamente gravosa la garanzia definitiva negli accordi quadro dei servizi sociali, avrebbe potuto ridurne l'importo o escluderla espressamente: invece l'art. 117 si limita a consentirne una modulazione dell'importo, più favorevole all'operatore economico, da parte della stazione appaltante.

Per tutte queste ragioni il Collegio ritiene, pertanto, che anche in materia di contratti nei servizi sociali sia dovuta dall'aggiudicatario la garanzia definitiva sull'accordo quadro di cui all'art. 117 D.Lgs. n. 36/2023.

Ciò fermo, tuttavia, come già sopra ricordato, nel caso di specie, l'Amministrazione ha proceduto a sanare tale carenza presentando all'Adunanza pubblica copia della fideiussione definitiva versata dall'operatore economico aggiudicatario e, pertanto, il Collegio ritiene che la criticità riscontrata sia stata superata ai fini dell'acquisizione di efficacia del contratto sottoposto al controllo preventivo.

10. Il terzo ed ultimo profilo analizzato in relazione al decreto oggetto di esame attiene a carenze istruttorie e procedimentali individuate nell'ambito della procedura di gara.

In particolare, l'istruttoria ha fatto emergere una serie di criticità che, pur non preclusive del visto di legittimità, impongono, in prospettiva futura, l'adozione di misure correttive dell'azione amministrativa, giacché, considerate nel loro complesso, evidenziano un quadro di insufficiente accuratezza nella predisposizione della *lex specialis*, nello svolgimento delle verifiche sui requisiti e nella gestione della procedura, che si manifesta in errori nella documentazione di gara, carenze nell'attività istruttoria e controlli non adeguatamente documentati.

In argomento, l'Amministrazione ha riscontrato al deferimento in via generale, secondo quanto già sopra richiamato, affermando che le criticità emerse nelle procedure di gara sono riconducibili principalmente alla carenza di risorse professionali qualificate e alla limitata esperienza nell'applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici e delle piattaforme digitali (v., *supra*, par. n. 5).

Più specificatamente, si fa riferimento, in primo luogo, ad un errore nella quantificazione

dell'importo posto a base di gara, ammesso in sede istruttoria dalla stessa Prefettura; nella determinazione a contrarre e nel disciplinare tale valore è stato erroneamente indicato in euro 29.322.384,00, anziché in euro 20.944.560,00 (pari a 8.377.824,00/valore complessivo stimato accordo quadro + 150%/valore delle proroghe): la Prefettura, a suo dire, "*per mero errore materiale*", ha sommato 20.944.560,00 all'importo base di 8.377.824,00. L'errore, non rettificato in corso di gara, è risultato ininfluente dovendo il ribasso riguardare i singoli prezzi a base di gara e non l'intero valore; nondimeno lo stesso risulta grossolano, reiterato e non è stato oggetto di correzione espressa.

Allo stesso modo, un altro errore materiale ha riguardato la decisione a contrarre nella parte in cui fa riferimento ad unità abitative con capienza fino a 50 posti (per la quale è stata avviata, sempre nel marzo del 2025, altra procedura di gara non ancora sottoposta al controllo preventivo della Corte dei Conti), mentre la decisione riguarda la gestione dei centri con capienza da 51 a 100 migranti, e nella parte in cui indica il fabbisogno stimato di posti (calcolati in 200 nell'epigrafe e in 100 nel dispositivo); l'errore in questione ha generato ambiguità interpretativa in un contesto procedurale già piuttosto complesso.

Ulteriore errore, anche questo ininfluente trattandosi di procedura con unico concorrente che ha comunque ottenuto il punteggio minimo per l'aggiudicazione, ha interessato la valutazione dell'offerta tecnica e l'applicazione dei relativi criteri: l'allegato 2-*ter* riguardante la struttura dell'offerta e dei criteri di valutazione riconosce l'assegnazione di un massimo di 8 punti "*per l'eventuale impiego del personale – diverso dal mediatore linguistico e dal direttore – che abbia un adeguato livello di conoscenza della lingua inglese, araba e/o francese. Si considera adeguato almeno il livello di conoscenza C1 del Quadro Comune Europeo di riferimento per la conoscenza della lingua (QCER) di suddette lingue, certificato*". A pag. 3 dell'offerta tecnica, l'aggiudicatario evidenzia l'impiego di una unità di personale avente conoscenza della lingua araba a livello di madrelingua e di una seconda unità avente certificazione C1 di conoscenza della lingua inglese, ma dalla documentazione trasmessa non emergono i relativi attestati. Richiesta di chiarimenti, la Prefettura ha prodotto una sola certificazione relativa alla conoscenza della lingua inglese, mentre per il soggetto di madrelingua araba non è stato allegato nulla perché, essendo madrelingua, si presume che conosca la lingua. Pertanto, la Prefettura ha rilevato che avrebbe dovuto assegnare 1 anziché 2 punti per questo aspetto dell'offerta tecnica; l'errore non ha inciso sull'attribuzione del punteggio perché alla gara ha partecipato un solo operatore economico, il quale ha comunque ottenuto il punteggio minimo per l'aggiudicazione.

D'altro canto, poi, qualche irregolarità ha riguardato anche le verifiche condotte dalla stazione appaltante sui requisiti dell'operatore economico aggiudicatario; in particolare, con riferimento al requisito tecnico-economico dei servizi analoghi, la documentazione

acquisita consiste in fatture non quietanze e non corredate dei pertinenti contratti, di talché essa è apparsa idonea a comprovare l'avvenuta esecuzione di prestazioni economiche ma non sufficiente, di per sé, ad accertare la natura e le caratteristiche dei servizi svolti, né quindi a verificare l'effettiva sussistenza del requisito dei servizi analoghi richiesto dalla *lex specialis*.

In relazione a tale criticità, come già richiamato, la Prefettura, nel riscontro al deferimento, ha precisato che l'operatore economico aveva già svolto servizi analoghi per la Prefettura medesima; le verifiche effettuate dalla Stazione appaltante hanno confermato il possesso del requisito di capacità tecnica e professionale previsto dal disciplinare per un importo superiore al requisito minimo richiesto e il Seggio di gara ha, pertanto, ritenuto la documentazione regolare e sufficiente, senza richiedere ulteriori prove (v., *supra*, par. n. 5).

Sono, infine, emerse criticità in relazione a profili di regolarizzazione successiva di adempimenti previsti dalla disciplina di gara.

In particolare, il Patto di integrità risulta sottoscritto soltanto in data successiva alla stipula del contratto e a seguito di specifica richiesta istruttoria, mentre non sono apparse adeguatamente documentate le verifiche concernenti il divieto di *pantouflage*. Più precisamente, non risultavano agli atti elementi idonei a comprovare l'avvenuto svolgimento delle verifiche in ordine all'insussistenza delle cause ostative riconducibili al divieto di *pantouflage*; l'acquisizione successiva alla stipula di una ulteriore autodichiarazione dell'operatore economico non consente, infatti, di ricostruire, né di documentare l'effettivo espletamento dei controlli da parte dell'Amministrazione.

Su questo specifico punto, la Prefettura, come già sopra ricordato, nel riscontro al deferimento, ha dichiarato di avere verificato il rispetto del divieto di *pantouflage* acquisendo il Patto di integrità, il DGUE e una specifica dichiarazione dell'operatore economico attestante l'assenza di cause ostative, nonché attraverso l'effettuazione di un controllo tramite la banca dati del Ministero dell'Interno, dal quale è emerso che nessun dipendente dell'operatore ha prestato servizio presso il Ministero, non emergendo, pertanto, violazioni del divieto in parola (v., *supra*, par. n. 5).

Il Collegio, in adesione a quanto già rappresentato nel deferimento, conferma che le irregolarità riscontrate, considerate nel loro complesso, pur non assumendo singolarmente carattere ostativo all'ammissione al visto, restituiscono il quadro di un'azione amministrativa non del tutto in linea con gli standard di diligenza e verificabilità richiesti nella gestione delle procedure di evidenza pubblica.

Pur prendendo atto della difficoltà organizzative e gestionali rappresentate

dall'Amministrazione, il Collegio non può fare a meno di richiamare l'attenzione della Prefettura sulla necessità che, in un contesto così delicato e specialistico come quello dell'attività contrattuale ove si intersecano interessi diversi ma tutti particolarmente rilevanti, quali, ad es., quello a selezionare il miglior aggiudicatario per la commessa pubblica ma anche quello alla tutela della concorrenza, l'Amministrazione medesima metta in campo, quanto prima, tutti quei miglioramenti organizzativi prospettati nel riscontro al deferimento, in modo che, per il futuro, si possa conseguire una gestione della procedura ad evidenza pubblica il più possibile immune da errori materiali e in cui si proceda tempestivamente agli adempimenti richiesti con particolare riferimento al controllo dei requisiti, che va inserito temporalmente nelle fasi individuate dalla procedura secondo la scansione prevista dal D.Lgs. n. 36/2023 e non può avvenire tardivamente; ciò anche con riguardo al divieto di *pantouflage* di cui all' art. 53, c. 16-*ter*, del D.Lgs. n. 165/2001, in relazione al quale la Prefettura deve prevedere un sistema di verifica efficace e tempestivo, anche nel caso in cui, attraverso l'effettuazione di un controllo tramite la banca dati del Ministero dell'Interno, non emerga che nessun dipendente dell'operatore ha prestato servizio presso il Ministero, non essendo sufficiente per la verifica in questione la mera dichiarazione dello stesso operatore economico.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte ammette al visto e alla conseguente registrazione il Decreto indicato in epigrafe.

Così deliberato in Torino nella Camera di consiglio del 2 settembre 2026.

I Relatori

Dott.ssa Laura ALESIANI

LAURA ALESIANI CORTE DEI CONTI 25.09.2026 08:45:36 GMT+02:00

Dott.ssa Elisa MORO

ELISA MORO CORTE DEI CONTI 24.09.2026 18:15:37 GMT+02:00

Il Presidente

Dott. Antonio ATTANASIO

ANTONIO ATTANASIO 25.09.2026 10:57:09 GMT+02:00

Depositata in Segreteria il **25 settembre 2026**

Il Funzionario Preposto

Margherita RAGONESE

MARGHERITA RAGONESE
CORTE DEI CONTI
25.09.2026 11:16:28
GMT+02:00