

## **UFFICIO STUDI CODAU**

**"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".**

**Unicità del fornitore e istruttoria di mercato: la Corte dei conti rafforza la responsabilità negli appalti finanziati dall'UE<sup>1</sup>.**

### **1. Fatto**

La decisione della Corte dei conti, Sezione d'Appello per la Regione Siciliana<sup>2</sup> trae origine da una contestazione dell'Autorità di audit dell'Unione europea relativa all'acquisto, da parte dell'Università degli Studi di Palermo, di tre apparecchiature scientifiche ad elevato contenuto tecnologico nell'ambito di un progetto finanziato con fondi strutturali europei.

Per l'acquisizione delle attrezzature l'Ateneo aveva fatto ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, ritenendo sussistente l'ipotesi dell'unicità del fornitore. Tale presupposto era stato tuttavia motivato esclusivamente sulla base delle dichiarazioni delle stesse società produttrici, senza che fosse svolta un'autonoma verifica del mercato di riferimento.

Nel corso dei controlli, l'Autorità di audit ha rilevato l'assenza di un'effettiva istruttoria volta ad accertare l'infungibilità delle apparecchiature e la reale assenza di alternative tecnologiche sul mercato europeo. Ritenendo pertanto violati i principi di concorrenza in materia di appalti pubblici, l'Autorità ha disposto la rettifica finanziaria del progetto, con conseguente recupero del contributo erogato. A seguito di tale decisione la Regione Sicilia ha chiesto all'Università la restituzione della somma.

Nel giudizio di primo grado la Corte dei conti aveva escluso la responsabilità dei docenti proponenti e del responsabile del procedimento, ritenendo non integrata la colpa grave. La Sezione d'Appello ha invece riformato integralmente la pronuncia, affermando la responsabilità amministrativa dei convenuti per grave negligenza nell'istruttoria che aveva condotto all'attivazione della procedura negoziata e, in ultima analisi, alla perdita del finanziamento europeo.

### **2. Presupposti e limiti della procedura negoziata senza bando.**

---

<sup>1</sup> Ha collaborato alla stesura del presente documento Claudia Caprodossi Politecnico di Torino

<sup>2</sup> Sentenza n. 3 del 14 gennaio 2026.

Il giudice d'appello individua correttamente nel d.lgs. 163/2006 il quadro normativo di riferimento e, in particolare, nell'art. 57, comma 2, lett. b)<sup>3</sup>, la disposizione che disciplina il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando. Tale procedura costituisce una deroga al principio generale di evidenza pubblica, che rappresenta la regola ordinaria per l'affidamento dei contratti pubblici, e può essere legittimamente attivata soltanto in presenza di presupposti tassativi. Tra questi, rileva l'ipotesi in cui il bene o il servizio sia fornibile esclusivamente da un unico operatore economico per ragioni tecniche ovvero per la tutela di diritti esclusivi.

La norma recepisce l'art. 31 della direttiva 2004/18/CE e, conformemente ai principi del diritto dell'Unione europea, impone un'interpretazione rigorosamente restrittiva delle ipotesi derogatorie al confronto concorrenziale. La Corte di giustizia ha infatti costantemente affermato che il ricorso alla procedura negoziata richiede una dimostrazione puntuale e oggettiva delle condizioni che ne giustificano l'utilizzo: l'onere della prova grava integralmente sull'amministrazione, che deve fondare la propria decisione su un'istruttoria completa, verificabile e tecnicamente autonoma, non potendo basarsi su dichiarazioni provenienti dallo stesso operatore interessato.

Analogamente, la giurisprudenza amministrativa nazionale ha chiarito che l'infungibilità del bene non può essere affermata in via meramente assertiva, ma deve risultare da un accertamento tecnico oggettivo, fondato su un'effettiva ricognizione del mercato. Il Consiglio di Stato ha escluso che l'amministrazione possa invocare l'unicità del fornitore in assenza di un'indagine di mercato idonea a verificare la presenza di soluzioni alternative<sup>4</sup>. Inoltre, la situazione di esclusività non può derivare da specifiche tecniche artificialmente restrittive o tali da favorire un prodotto predeterminato: il TAR Lombardia con una recente sentenza<sup>5</sup>, ha richiesto verifiche tecniche indipendenti e una reale analisi del mercato. La Corte di giustizia ha più volte affermato che l'amministrazione non può trarre vantaggio da una situazione di esclusività che essa stessa ha contribuito a creare, direttamente o indirettamente.

In tale quadro, assume rilievo la distinzione tra:

- l'unicità soggettiva del fornitore, riferita al mercato dell'offerta, che ricorre quando un solo operatore economico risulta legittimato o tecnicamente in grado di fornire un

---

<sup>3</sup> Articolo ad oggi abrogato che tuttavia continua ad applicarsi esclusivamente ai procedimenti in corso.

<sup>4</sup> Cfr Cons. Stato, sez. VI, 28 gennaio 2011, n. 642.

<sup>5</sup> Cfr TAR Lombardia, 21 ottobre 2025, n. 3353.

determinato bene o servizio in ragione di diritti esclusivi, brevetti, knowhow o altre circostanze che delimitano l'accesso al mercato;

- l'infungibilità oggettiva del bene, che riguarda le caratteristiche intrinseche del prodotto e la sua funzione nel progetto, e presuppone che esso non sia sostituibile con soluzioni equivalenti disponibili sul mercato.

La giurisprudenza ha chiarito che tali condizioni non possono mai essere considerate equivalenti, richiedendo accertamenti distinti e autonomi. L'infungibilità del bene non implica di per sé l'unicità del fornitore, né l'esistenza di un unico produttore esonera l'amministrazione dal verificare la presenza di soluzioni alternative tecnicamente equivalenti. Ne consegue che il ricorso alla procedura negoziata senza bando richiede una doppia verifica rigorosa: infungibilità oggettiva del bene in relazione alle esigenze progettuali e unicità soggettiva dell'operatore nel mercato rilevante.

L'assenza di uno solo di tali presupposti rende illegittimo il ricorso alla deroga.

In tale contesto assume rilievo il ruolo del Responsabile unico del procedimento, il quale, ai sensi degli artt. 10 del D. Lgs. 163/2006<sup>6</sup> e 6 della L. 241/1990<sup>7</sup>, è tenuto a verificare la correttezza e la completezza dell'istruttoria nonché la sussistenza dei presupposti che legittimano il ricorso alla procedura derogatoria<sup>8</sup>.

Nel complesso, il quadro normativo e giurisprudenziale evidenzia come la procedura negoziata senza bando possa essere utilizzata solo all'esito di un accertamento istruttorio particolarmente rigoroso, volto a garantire il rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento, essenziali anche nella gestione dei fondi europei.

### **3. L'elemento soggettivo**

Con riferimento al profilo soggettivo della responsabilità amministrativa, la Corte dei conti ravvisa la sussistenza della colpa grave nella condotta dei docenti proponenti, i quali avevano prospettato l'unicità del fornitore senza procedere ad alcuna autonoma verifica del mercato di riferimento. In particolare, la motivazione dell'asserita infungibilità delle apparecchiature risultava fondata esclusivamente sulle dichiarazioni provenienti dalle stesse imprese

---

<sup>6</sup> Cfr precedente nota 2.

<sup>7</sup> Articolo rubricato "Compiti del responsabile del procedimento".

<sup>8</sup> La giurisprudenza amministrativa ha inoltre chiarito in numerose occasioni che la responsabilità del RUP può configurarsi anche nel caso in cui la funzione sia stata esercitata di fatto, indipendentemente da una formale investitura, ove risulti dimostrato il concreto svolgimento delle relative attività procedurali.

produttrici, in assenza di ulteriori riscontri tecnici o di un'adeguata attività istruttoria volta ad accertare l'eventuale presenza di soluzioni tecnologiche alternative.

Secondo il giudice contabile, tale modalità operativa integra una forma di grave negligenza, incompatibile con il livello di diligenza esigibile da soggetti che, pur operando in ambito tecnico-scientifico, partecipano all'adozione di decisioni amministrative suscettibili di incidere sull'impiego di rilevanti risorse pubbliche. La Corte sottolinea, in particolare, che la complessità tecnologica delle attrezzature oggetto di acquisizione e l'entità economica dell'operazione, finanziata mediante fondi europei, imponevano lo svolgimento di un'istruttoria particolarmente accurata, idonea a verificare in modo oggettivo la sussistenza dei presupposti per il ricorso alla procedura negoziata senza bando.

Analoghe considerazioni vengono svolte con riferimento alla posizione del Responsabile unico del procedimento. Quest'ultimo aveva infatti predisposto la relazione istruttoria sottoposta al Consiglio di amministrazione senza effettuare alcuna verifica autonoma in ordine alla fondatezza delle informazioni acquisite, limitandosi a recepire le indicazioni provenienti dai docenti proponenti. La Corte osserva che l'assenza di un formale provvedimento di nomina non è idonea ad escludere la responsabilità del soggetto che abbia comunque esercitato, in concreto, le funzioni proprie del RUP. In conformità a un orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa e contabile, ciò che rileva ai fini dell'imputazione della responsabilità è infatti l'effettivo svolgimento delle attività riconducibili alla funzione, indipendentemente dalla formale investitura dell'incarico.

Con riguardo al nesso di causalità, la Corte applica il criterio dell'equivalenza delle cause, ritenendo che la deliberazione del Consiglio di amministrazione non sia idonea a interrompere la sequenza causale che ha condotto alla perdita del finanziamento europeo. L'atto deliberativo dell'organo collegiale si innesta infatti su un'istruttoria già viziata da gravi carenze e non è quindi idoneo ad interrompere la catena causale originata dalle condotte dei soggetti coinvolti nella fase istruttoria. L'intervento del Consiglio di amministrazione assume rilievo unicamente ai fini della ripartizione della responsabilità, incidendo sulla quantificazione delle quote di addebito, ma non è idoneo ad escludere la responsabilità amministrativa dei soggetti che hanno contribuito, con la propria condotta negligente, alla produzione del danno erariale.

#### **4. Conclusioni**

La sentenza in commento assume un rilievo sistemico nel panorama giurisprudenziale relativo alle procedure in deroga e alla gestione dei fondi europei. Essa contribuisce a

delineare una *concezione rafforzata* dell'istruttoria negli appalti pubblici: la verifica dell'unicità del fornitore non può essere un mero adempimento formale, ma deve essere effettuata attraverso una ricognizione accurata del mercato, sorretta da dati tecnici obiettivi e indipendenti.

Il giudice contabile riafferma altresì la centralità del ruolo del responsabile del procedimento, figura non meramente esecutiva ma garante della legittimità dell'azione amministrativa: il RUP deve assumere un ruolo attivo, critico e responsabile nella verifica dei presupposti per il ricorso alla procedura negoziata.

La decisione è inoltre coerente con l'evoluzione della giurisprudenza europea, che ha progressivamente limitato le ipotesi in cui può farsi ricorso alla deroga, enfatizzando la piena conformità ai principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento.

La Corte dei conti, infine, offre una puntuale ricostruzione del dolo e della colpa nell'ambito della responsabilità amministrativa: l'utilizzo di fondi europei esige un livello elevato di professionalità e attenzione; la mancata osservanza di tale standard comporta responsabilità personali anche quando l'agente pubblico rivesta un ruolo tecnico-scientifico e non strettamente amministrativo.

La pronuncia, pertanto, si pone come un riferimento giurisprudenziale di primo piano in materia di procedura negoziata senza bando, istruttoria sugli appalti tecnologici, ruolo del RUP e responsabilità erariale per perdita di finanziamenti europei.