



DELIBERA N. 133

del 2 aprile 2025

Oggetto

Fasc. UVLA 3971/2024

- "MESSA IN SICUREZZA DELL'ALVEO DEL TORRENTE PESCOGROSSO A MONTE DEL CENTRO ABITATO – III STRALCIO (CIG: B28A7763D0)" – Importo affidamento: euro 117.882,00 oltre oneri di legge.
- "MESSA IN SICUREZZA DEL TERRITORIO A RISCHIO IDROGEOLOGICO CONSOLIDAMENTO E STABILIZZAZIONE GEOTECNICA DELL'AREA A MONTE DI VIA NAPOLI DEL COMUNE DI TURSI (CIG: B28E8E6400)" – Importo affidamento: euro 110.556,00 oltre oneri di legge.
- "MESSA IN SICUREZZA DEL TERRITORIO A RISCHIO IDROGEOLOGICO CONSOLIDAMENTO E STABILIZZAZIONE GEOTECNICA DEL RIONE RABATANA (CIG B29DD78767)" – Importo affidamento: euro 200.210,73 oltre oneri di legge.

Visto il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36

Visto il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Considerato in fatto

Con riferimento alle procedure in oggetto, risulta pervenuta una segnalazione, acquisita al prot. 0092307 del 05.08.2024, con la quale è stata rilevata nella sostanza la mancata congruità dei costi di progettazione, in riferimento al corrispettivo previsto per incarichi di "Progettazione tecnico economica, Progetto Esecutivo, CSP".

In particolare, si fa riferimento alla progettazione della "MESSA IN SICUREZZA DELL'ALVEO DEL TORRENTE PESCOGROSSO A MONTE DEL CENTRO ABITATO – III STRALCIO", affidata con determina n. 267/T del 01.08.2024, laddove si deduce tra l'altro che, a fronte di un importo complessivo dei lavori pari a euro 240.000,0, l'incarico di "Progettazione tecnico economica, Progetto Esecutivo, CSP" ammonterebbe ad euro 149.568,68.

Parimenti, con riferimento alla progettazione della "MESSA IN SICUREZZA DEL TERRITORIO A RISCHIO IDROGEOLOGICO CONSOLIDAMENTO E STABILIZZAZIONE GEOTECNICA DELL'AREA A MONTE DI VIA NAPOLI DEL COMUNE DI TURSI", veniva tra l'altro evidenziato che, a fronte di un importo complessivo dei lavori pari a euro 240.000,00, con la determina n. 269/T del 02.08.2024 veniva affidato il Servizio tecnico di "Progettazione tecnico economica, Progetto Esecutivo, CSP" per l'importo di euro 140.286,14.

Preso atto di tale segnalazione, con nota prot. 0113596 del 01.10.2024 è stato avviato il procedimento per acquisire, in primo luogo, chiarimenti in ordine ai criteri adottati per il calcolo dei corrispettivi per la progettazione, con invito a produrre il calcolo dei corrispettivi adottato ai sensi del DM 17.06.2016.

Al contempo, l'istruttoria è stata estesa d'ufficio per l'accertamento delle modalità di verifica dei requisiti generali e speciali in capo ai soggetti aggiudicatari, alla luce delle previsioni normative vigenti.

Inoltre, l'Autorità ha ritenuto necessario verificare il rispetto delle soglie per l'affidamento diretto, laddove l'amministrazione comunale ha applicato l'art. 50, c. 1, lett. b) del d.lgs. 36/2023, per ciascuno degli affidamenti operati.

In tale contesto si richiedeva, dunque, di chiarire le valutazioni condotte in merito alla necessità di suddividere la progettazione della messa in sicurezza del territorio in distinte zone e con separati contestuali affidamenti, constatato che una visione unitaria del fenomeno del dissesto idrogeologico parrebbe consigliabile per una progettazione coordinata e di ampio respiro.

La Stazione appaltante riscontrava detto avvio del procedimento con nota acquisita al prot. 0123131 del 23.10.2024, con relativa documentazione allegata, evidenziando preliminarmente che nel caso di specie si trattava di diversi interventi *"relativi ad aree distinte del territorio comunale e che riguardano differenti tipologie di dissesto e problematicità (dissesto idraulico, consolidamento di fenomeni franosi), di conseguenza gli stessi sono stati individuati quali interventi separati e non sotto forma di stralci in quanto non inquadrabili in un'unica progettazione coordinata"*, precisando al riguardo che *"la determinazione dei corrispettivi relativi alla fase progettuale è stata correttamente effettuata sulla scorta del D.M. 17/06/2016 e dell'Allegato I. 13 del D.Lgs. 36/2023"*.

Con riferimento agli interventi in oggetto la S.A., dopo aver dettagliatamente richiamato gli importi di spesa sottesi agli affidamenti effettuati, rappresentava conclusivamente che gli stessi comportavano *"... un importo complessivo a base di affidamento inferiore alle soglie previste dall' Art.50 comma 1 lettera b) del D.Lgs 36/2023 (Euro 140.000,00), non ponendo quindi in atto nessun tipo di frazionamento artificioso dell'incarico relativamente alle prestazioni progettuali, privilegiando l'affidamento distinto delle prestazioni omogenee di progettazione e servizi geologici a soggetti dotati di specifica esperienza e capacità in merito"*.
Perveniva successivamente al protocollo dell'Autorità n. 0128570 del 05.11.2024 un'integrazione dell'originaria segnalazione sopra richiamata, a firma del medesimo esponente, con la quale si richiedeva di verificare la correttezza degli atti posti in essere dall'Amministrazione comunale, alla luce degli importi affidati, che complessivamente raggiungevano la somma di euro 1.060.000,00 per sole spese di progettazione a disposizione dell'ente, di cui all'ulteriore documentazione fatta pervenire dal segnalante in merito alle determinazioni di annullamento in autotutela degli affidamenti in esame (n. 363/T, 364/T, 365/T, 366/T, 367/T, 368/T, 370/T e 371/T), successivamente revocate (n. 390/T, 391/T, 392/T, 393/T, 394/T, 396/T, 397/T, 398/T).



Conseguentemente, l'Autorità disponeva una richiesta di integrazione prot. n. 0144505 del 05.12.2024, con la quale veniva preliminarmente rilevata l'incompletezza della documentazione fornita rispetto a quanto richiesto, non risultando prodotto, in primo luogo, il calcolo dei corrispettivi adottato ai sensi del DM 17.06.2016, per ciascuno degli affidamenti di progettazione intercorsi, richiedendo di conseguenza di acquisire il predetto calcolo anche con riferimento all'ulteriore intervento di "MESSA IN SICUREZZA DEL TERRITORIO A RISCHIO IDROGEOLOGICO CONSOLIDAMENTO E STABILIZZAZIONE GEOTECNICA DEL RIONE RABATANA", di cui si era data evidenza nel riscontro fornito.

Inoltre, veniva evidenziata la mancata trasmissione della documentazione progettuale posta a base delle procedure di affidamento degli incarichi in esame, parimenti richiesta con l'atto di avvio del procedimento, rilevandosi, anche in tale contesto, la necessità di acquisire la documentazione progettuale di base della procedura negoziata, svoltasi ai sensi dell'art. 50 comma 1 lettera e) del d.lgs. 36/2023, per i suddetti interventi di messa in sicurezza del rione Rabatana.

Altresì, si richiedeva di fornire una relazione esplicativa delle motivazioni che avrebbero indotto il Comune, in un primo momento, ad annullare le predette determine di affidamento e successivamente a revocare i medesimi atti di autotutela.

L'ulteriore riscontro della Stazione appaltante veniva acquisito al prot. n. 0147433 del 11.12.2024, con il quale in primo luogo veniva fornita la documentazione richiesta, relativamente ai tre interventi in esame, afferente al calcolo dei corrispettivi ai sensi del D.M. 17.06.2016 ed alla documentazione progettuale posta a base delle procedure di affidamento, procedendo al contempo alla produzione documentale sottesa al perfezionamento della procedura negoziata svolta.

Con riferimento alla documentazione progettuale posta a base delle procedure, è stato prodotto dall'Ente l'elaborato relativo ad ogni progettazione, denominato "relazione progettuale semplificata", redatto dall'Ufficio Tecnico.

Nel merito del frazionamento della progettazione, con riguardo alle iniziative adottate in via di autotutela, è stato rappresentato che in esito all'avvio del procedimento da parte dell'Autorità, il Responsabile dell'Area Tecnica ha avviato taluni approfondimenti normativi e che *"Allo scopo di sospendere quindi l'efficacia....., onde evitare eventuali problematiche per l'Amministrazione Committente, lo scrivente ha disposto ... l'annullamento in autotutela con apposite determinazioni, delle singole determine di affidamento"*.

In tale contesto, è stato ulteriormente evidenziato che *"Non avendo rilevato, in esito agli approfondimenti condotti, la sussistenza di motivazioni tali da configurare pregiudizio agli affidamenti disposti con le citate determine, lo scrivente ha provveduto quindi a revocare le determine di annullamento in autotutela, con le determine 390/T, 391/T, 392/T, 392/T, 393/T, 394/T, 396/T, 397/T e 398/T"*.

Considerato in diritto

In esito alle valutazioni condotte, si riportano di seguito le risultanze emerse in relazione agli aspetti che sono stati oggetto di approfondimento.

Completezza degli atti progettuali posti a base della procedura di affidamento diretto

Come rilevato nelle premesse, sono stati richiesti alla Stazione appaltante elementi informativi in merito alla completezza della documentazione progettuale posta a base delle procedure di affidamento degli incarichi operati per la progettazione degli interventi di messa in sicurezza di tre aree comunali.

Sul punto la Stazione appaltante, con il riscontro acquisito al prot. n. 0096205 del 16.08.2024, ha prodotto unicamente un documento denominato "relazione progettuale semplificata", redatto dall'Ufficio Tecnico per ogni intervento di messa in sicurezza.

In riferimento alla verifica della completezza di tali elaborati, va osservato in primo luogo che la fase prodromica alla progettazione comprende il Quadro Esigenziale, seguito dal DOCFAP e successivamente dal Documento di indirizzo alla progettazione (DIP), per la cui disciplina l'art. 41, comma 3 del d.lgs. 36/2023 richiama l'allegato I.7 al codice, il quale stabilisce le prescrizioni riferite al contenuto di tali documenti progettuali.

Al riguardo, in primo luogo si richiama l'art. 1, comma 1 del citato allegato I.7, laddove si prevede che *"Il quadro esigenziale tiene conto di quanto previsto negli strumenti di programmazione del committente. Esso, per ciascun intervento da realizzare, in relazione alla tipologia dell'intervento stesso, riporta: a) gli obiettivi generali da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, con gli associati indicatori chiave di prestazione; b) i fabbisogni, le esigenze qualitative e quantitative del committente, della collettività o della specifica utenza alla quale l'intervento è destinato, che dovranno essere soddisfatti attraverso la realizzazione dell'intervento stesso"*.

Il successivo art. 2, comma 1 del medesimo allegato I.7 precisa ulteriormente che *"Il documento di fattibilità delle alternative progettuali, di seguito «DOCFAP», è redatto nel rispetto dei contenuti del quadro esigenziale ed è prodromico alla redazione del Documento di indirizzo alla progettazione di cui all'articolo 3"*, che risulta obbligatorio per i lavori pari o superiore alla soglia comunitaria e facoltativo per i lavori di importo inferiore.

Infine, l'art. 3, comma 1 del predetto allegato I.7 disciplina il documento di indirizzo alla progettazione, denominato "DIP", stabilendo che lo stesso va redatto *"... in coerenza con il quadro esigenziale e con la soluzione individuata nel DOCFAP, ove redatto, indica, in rapporto alla dimensione, alla specifica tipologia e alla categoria dell'intervento da realizzare, le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni livello della progettazione"*, con l'espressa previsione che *"Il DIP è redatto e approvato prima dell'affidamento del progetto di fattibilità tecnica ed economica, sia in caso di progettazione interna, che di progettazione esterna alla stazione appaltante"*. Peraltro, in caso di progettazione esterna, risulta previsto che *"... il DIP dovrà essere parte della documentazione di gara per l'affidamento del contratto pubblico di servizi, in quanto costituisce parte integrante del "capitolato del servizio di progettazione"*.

Nel dettaglio del contenuto del predetto DIP, si richiama il primo luogo l'art. 3 dell'allegato I.7 del codice il quale prevede che lo stesso debba contenere, tra l'altro, *"b) gli obiettivi da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, le funzioni che dovranno essere svolte, i fabbisogni e le esigenze da soddisfare e, ove pertinenti, i livelli di servizio da conseguire e i requisiti"*



prestazionali di progetto da raggiungere; c) i requisiti tecnici che l'intervento deve soddisfare in relazione alla legislazione tecnica vigente e al soddisfacimento delle esigenze di cui alla lettera b); d) i livelli della progettazione da sviluppare e i relativi tempi di svolgimento, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento. ...; e) gli elaborati grafici e descrittivi da redigere ... g) i limiti economici da rispettare e l'eventuale indicazione delle coperture finanziarie dell'opera; h) le indicazioni in ordine al sistema di realizzazione dell'intervento ...".

Alla luce di tale ricostruzione normativa, ne consegue pertanto che il DIP unitamente al quadro esigenziale rappresentano l'elemento propedeutico per l'avvio della progettazione. Ciò, sia in caso di progettazione esterna che interna, laddove risulta previsto che gli elaborati progettuali devono rispettare le indicazioni fornite nel medesimo documento di indirizzo alla progettazione, in ordine, tra l'altro, alle norme tecniche e requisiti tecnici da rispettare, alle fasi di progettazione da sviluppare e della loro sequenza logica nonché dei relativi tempi di svolgimento.

Ai fini della verifica del rispetto di tali previsioni normative, la Stazione appaltante, come evidenziato nelle premesse, nel fornire gli atti progettuali posti alla base degli affidamenti, ha prodotto, per ciascuno degli interventi, una sintetica relazione, che si limita a fornire prime indicazioni progettuali, identificando in via generale le finalità dell'intervento, senza tuttavia fornire dati estimativi relativi ai costi degli interventi ed ai tempi delle progettazioni, nonché in ordine agli elaborati grafici e descrittivi da redigere.

Emerge, pertanto, che tali documenti, peraltro privi di data e non debitamente sottoscritti, non soddisfano i predetti contenuti normativi, con conseguente incompletezza della documentazione posta a base della procedura negoziata e dei due affidamenti diretti della progettazione.

Al riguardo, pare potersi rilevare che tale carenza preclude in primo luogo la possibilità di addivenire ad una corretta stima del valore degli interventi; non a caso, per ogni incarico conferito con l'affidamento diretto è stato assunto lo stesso valore dell'opera da progettare, stimata in euro 1.750.000,00 ovvero in euro 3.400.000,00 nel caso della procedura negoziata, senza desumersi da tali documenti alcun elemento di calcolo.

Conseguentemente, la mancata corretta stima del valore incide anche sulla congruità dei corrispettivi calcolati per la progettazione affidata, in relazione all'adeguata individuazione delle corrette categorie di progettazione, alle competenze richieste ed alle fasi prestazionali. Si tenga presente, infatti, che per ogni intervento è stata calcolata la categoria S04, unificando di conseguenza anche il calcolo dei corrispettivi.

Vieppiù, la mancata messa a disposizione dei documenti propedeutici alla progettazione ha comportato anche la mancata conoscenza della documentazione utile per la formulazione di un'offerta consapevole ed attendibile.

Completezza verifica requisiti

Ulteriore ambito di approfondimento ha riguardato la completezza della verifica dei requisiti generali e speciali in capo ai soggetti aggiudicatari/affidatari, in relazione al quale è stato richiesto, in sede di avvio dell'istruttoria, di documentare le verifiche svolte al riguardo.

Sul punto, come evidenziato nelle premesse, la Stazione appaltante ha riferito sostanzialmente, con riguardo agli affidamenti diretti, di aver effettuato le verifiche in sede di richiesta di offerta *"mediante fornitura da parte dei soggetti offerenti delle certificazioni di regolarità contributiva, polizze professionali ecc., allo scopo di velocizzare la ratifica degli incarichi in questione"*.

A fronte di tali argomentazioni, non risultano documentate le verifiche e gli accertamenti eseguiti dalla stazione appaltante, laddove la stessa parrebbe essersi limitata ad acquisire le certificazioni prodotte dagli stessi soggetti incaricati.

Tale modalità non risulta coerente con le previsioni del codice, laddove l'art. 52 prevede che solo *"Nelle procedure di affidamento di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b), di importo inferiore a 40.000 euro, gli operatori economici attestano con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà il possesso dei requisiti di partecipazione e di qualificazione richiesti. La stazione appaltante verifica le dichiarazioni, anche previo sorteggio di un campione individuato con modalità predeterminate ogni anno"*.

Inoltre, nelle determine di affidamento diretto è precisato che l'amministrazione ha operato *"sulla base di apposita autodichiarazione resa dall'operatore economico, fermo restando che il contratto deve in ogni caso contenere esresse, specifiche, clausole che prevedano, in caso di successivo accertamento del difetto del possesso dei requisiti prescritti"*, rinviando dunque ad un momento successivo all'affidamento, peraltro non determinato, l'accertamento dei requisiti.

Tale modalità di accertamento non risulta, altresì, coerente con il disposto di cui all'art. 17, c. 5 del d.lgs. 36/2023, secondo cui *"L'organo competente a disporre l'aggiudicazione esamina la proposta, e, se la ritiene legittima e conforme all'interesse pubblico, dopo aver verificato il possesso dei requisiti in capo all'offerente, dispone l'aggiudicazione, che è immediatamente efficace"*.

Nel merito, si richiamano le precisazioni fornite dall'Autorità (cfr. Parere ANAC 15.11.2023, n. 57), confermando che *"Il legislatore ha quindi voluto esplicitare l'obbligo per la stazione appaltante di svolgere gli opportuni accertamenti in ordine al reale possesso dei requisiti di partecipazione, prima dell'aggiudicazione e della successiva stipula del contratto"* e che *"Pertanto, «Alla luce delle previsioni sopra richiamate [art. 17, comma 5, d.lgs. 36/2023] È possibile procedere all'aggiudicazione solo DOPO che la stazione appaltante abbia verificato il possesso dei requisiti in capo all'offerente (...)"*» (Parere MIT n. 2075/2023)".

Inoltre, nel rilevare di aver acquisito alcune certificazioni dai soggetti offerenti, la S.A. non ha operato alcun riferimento alle verifiche svolte sui requisiti di carattere speciale, in relazione alla capacità tecnica dei soggetti affidatari.

Sul punto, si tenga presente che l'art. 50, comma 1, lett. b) - nel prevedere la possibilità di affidamento diretto dei servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 140.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici - richiede espressamente alle stazioni appaltanti di assicurarsi *"che siano scelti soggetti in possesso di documentate esperienze pregresse idonee all'esecuzione delle prestazioni contrattuali, anche individuati tra gli iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante"*.

Anche tale disposizione non parrebbe correttamente applicata, tenuto conto che non è dato rinvenire alcun accertamento in ordine al possesso di idonee esperienze pregresse.



Peraltro, identica carenza risulta rilevabile in riferimento alla procedura negoziata svoltasi ai sensi dell'art. 50 comma 1, lettera e) del codice, non evidenziandosi i requisiti speciali richiesti e le verifiche condotte a comprova del possesso dei medesimi requisiti, tenuto conto che la stazione appaltante, nel riferire, in linea generale, in ordine alle verifiche svolte sul possesso dei requisiti, ha fatto presente di aver richiesto, prima del definitivo affidamento, la seguente documentazione probatoria: *"Certificato del Casellario Giudiziale; Certificato dell'Anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato; estratto delle annotazioni iscritte sul Casellario ANAC delle imprese di cui all'art 7 del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163; Certificato di regolarità contributiva rilasciato dalla competente cassa di previdenza"*. Ciò, senza alcun riferimento al riscontro del possesso dei requisiti speciali, che pur devono essere dimostrati e comprovati, in linea generale, ai sensi dell'art. 100 del nuovo codice. Peraltro, anche gli elementi che si assumono verificati per la dimostrazione dei requisiti di carattere generale non soddisfano integralmente gli ambiti definiti dall'art. 94 e dall'art. 95 del codice, comprendenti, ad esempio, le verifiche "antimafia" non richiamate negli atti prodotti.

Sul frazionamento delle procedure di affidamento della progettazione

Come evidenziato nelle premesse, il Comune di Tursi ha affidato, con due determinate pressoché contestuali, due incarichi di progettazione dei lavori in oggetto. In particolare, con determinate n. 267-T e 269-T, rispettivamente in data 1 e 2 agosto 2024, sono stati affidati in via diretta, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del codice, due incarichi di progettazione di interventi di messa in sicurezza, rispettivamente del Torrente Pescogrosso a monte del centro abitato e del rischio idrogeologico dell'area a monte di via Napoli del Comune di Tursi.

Tutti e due gli affidamenti fanno riferimento ad un medesimo importo dei lavori - ciascuno pari ad euro 1.750.000,00 - riferito alla medesima categoria progettuale S.04 ed alle medesime prestazioni progettuali, risultando identici anche i calcoli delle parcelle per ciascuno degli incarichi conferiti ai due diversi progettisti (euro 118.000,00 oltre oneri di legge).

Inoltre, con procedura negoziata, svoltasi per il tramite del Comune di Montalbano Jonico, è stata affidata la progettazione della messa in sicurezza del rione Rabatana con determina n. 401-T del 25.10.2024, facendo riferimento ad un importo dei lavori (euro 3.400.000,00) pressoché doppio rispetto ai due precedenti affidamenti diretti, riferito alla medesima categoria progettuale S.04, con previsione di corrispettivi a base di gara per euro 212.020,26.

A fronte di tali elementi, è stato richiesto al Comune di specificare le motivazioni che avevano indotto l'Ente a suddividere la progettazione della messa in sicurezza dei dissesti del territorio comunale in tre distinte zone e con affidamenti separati, constatato che una visione unitaria del fenomeno del dissesto idrogeologico sarebbe stato consigliabile per una progettazione coordinata.

Sul punto, l'Amministrazione comunale di Tursi ha fornito il suddetto riscontro, specificando nella sostanza che la progettazione riguardava aree distinte del territorio comunale e differenti tipologie di dissesto e problematicità, nonché di non aver posto in essere *"nessun tipo di frazionamento artificioso dell'incarico relativamente alle prestazioni progettuali, privilegiando*

l'affidamento distinto delle prestazioni omogenee di progettazione e servizi geologici a soggetti dotati di specifica esperienza e capacità in merito".

A fronte di tale affermazione, va tuttavia evidenziato che il Comune di Tursi, in esito all'avvio del procedimento da parte dell'Autorità, ha proceduto con l'annullamento in autotutela con apposite determinazioni, delle singole determine di affidamento diretto. Tali determine di annullamento risultano motivate con riferimento alla rilevazione di una condizione di annullabilità in quanto *"... potrebbe prospettarsi un frazionamento artificioso dall'intervento in oggetto".*

Viepiù il Comune, dopo avere disposto l'annullamento degli affidamenti, ha provveduto successivamente a revocare le determine di annullamento in autotutela, rendendo nuovamente efficaci le originali determine di affidamento.

Tali scelte sono state giustificate, nell'ambito dell'istruttoria in esame, allo scopo di sospendere l'efficacia delle determine su richiamate, nelle more dell'individuazione *"dell'eventuale sussistenza di motivazioni tali da inficiare il processo di affidamento disposto con le singole determine di affidamento"*. In esito agli approfondimenti condotti, veniva quindi ritenuta la *"mancata sussistenza di motivazioni tali da configurare pregiudizio"*; conseguentemente, sono state revocate le determine di annullamento in autotutela, rendendo nuovamente efficaci le originarie determine.

A ben vedere, nelle determine di revoca dell'annullamento d'ufficio non si rilevano le valutazioni compiute per escludere l'artificioso frazionamento, rilevato in un primo momento, dando semplicemente atto che le originarie determine non presentavano vizi di illegittimità e, pertanto, non violavano il principio di buona amministrazione.

Alla luce di tali argomentazioni, ai fini della verifica della correttezza dell'operato della stazione appaltante, merita in primo luogo richiamare il disposto dell'art. 14, comma 6 del d.lgs. 36/2023, laddove è stabilito che *"La scelta del metodo per il calcolo dell'importo stimato di un appalto o concessione non può essere fatta per evitare l'applicazione delle disposizioni del codice relative alle soglie europee. Un appalto non può essere frazionato per evitare l'applicazione delle norme del codice, tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino"*.

Come precisato dall'Autorità *"... si rileva in linea generale che il frazionamento di un servizio in una pluralità di affidamenti comporta un aumento delle spese tecniche poiché riferite a importi parziali per i quali il parametro percentuale P è maggiore di quello dell'importo totale, con conseguente aumento della spesa complessiva"* (cfr. Delibera n. 976 del 23.10.2019).

Nel caso di specie, le motivazioni addotte dalla stazione appaltante, anche a fronte delle iniziative assunte, sopra richiamate, non evidenziano la sussistenza di ragioni oggettive che, nel rispetto della disposizione sopra richiamata, avrebbero potuto indurre ad un corretto frazionamento degli incarichi.

Si tenga, infatti, presente, con riferimento alla valutazione della correttezza della separazione degli incarichi in parola, che nell'ambito dei lavori di mitigazione del rischio idrogeologico del territorio comunale, una visione unitaria del fenomeno del dissesto idrogeologico si renderebbe opportuna per una progettazione completa e funzionale, anche tenuto conto della modesta estensione del territorio comunale, che consta di circa 5.000 abitanti.



Nel merito, va altresì osservato che proprio l'identità della categoria di progettazione, identificata nella S.04, del grado di complessità e del valore delle opere induce a ritenere che la parcellizzazione degli incarichi è stata operata in via convenzionale, senza alcuna esigenza di differenziazione tecnica, confermando il carattere unitario degli interventi e della conseguente progettazione.

Peraltro, va rilevato che il verificarsi dei fenomeni, attinenti al frazionamento della progettazione di opere finalizzate al contrasto dei dissesti idrogeologici, sono stati rilevati dall'Autorità in termini generali, dando evidenza, al riguardo, di quanto riportato nell'Atto di segnalazione al Governo e Parlamento n. 3 del 20 novembre 2024, laddove è stato rappresentato che tale circostanza *"...oltre a rappresentare un'inosservanza al Codice dei contratti pubblici, rischia di rendere gli interventi finanziati inefficaci. Si consideri, infatti, che gli eventi calamitosi, le frane o le inondazioni che si verificano in un determinato territorio, in aree diverse ma limitrofe, sono spesso la locale manifestazione di un più ampio dissesto, il quale andrebbe studiato su più vasta scala e affrontato con una progettazione unitaria ed omogenea, a prescindere dalla realizzazione delle opere anche per singoli lotti funzionali"*.

Si consideri anche che, come precisato dall'Autorità, – in riferimento alla presentazione di tre domande di finanziamento diverse per la progettazione delle opere di messa in sicurezza dei dissesti nel medesimo territorio comunale – tale modus operandi *"ha comportato al tempo stesso un aggravamento della procedura di finanziamento a carico dell'Ente finanziatore nella trattazione delle relative istruttorie, con rischio di aumento di costi e della mancata funzionalità dei singoli segmenti progettuali soggetti a separati finanziamenti"* (cfr. Atto del Presidente del 23 ottobre 2024).

Nella realtà, va evidenziato che la suddivisione dei predetti incarichi ha comportato la possibilità di contenere il valore dei due incarichi all'interno della soglia per l'affidamento diretto pari ad euro 140.000, prevista dall'art. 50, comma 1, lett. b) del d.lgs. 36/2023; per il terzo affidamento il frazionamento delle progettazioni ha consentito l'espletamento della procedura negoziata ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. e) del codice.

Il tutto non coerentemente con le disposizioni in tema di determinazione del valore dell'appalto e dei principi espressi nel tempo dall'Autorità.

Al riguardo, si rileva che l'art. 14, comma 4 del codice prevede che *"Il calcolo dell'importo stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), valutato dalla stazione appaltante. Il calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara. Quando la stazione appaltante prevede premi o pagamenti per i candidati o gli offerenti, ne tiene conto nel calcolo dell'importo stimato dell'appalto"*.

Sul punto si richiamano ulteriormente i pronunciamenti dell'Autorità, con i quali è stato rilevato che *"In caso di contemporaneo affidamento di una pluralità di contratti di appalto di servizi, anche mediante lotti distinti, si deve computare il valore complessivo degli stessi e, ove questo valore superi la soglia prevista dall'art. 35 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, la stazione appaltante deve espletare le relative procedure di affidamento nel rispetto delle norme comunitarie"*.

previste dal Codice dei contratti per gli affidamenti "sopra soglia" (Del. n. 34 del 26 gennaio 2022 - Del n. 149 del 20 marzo 2024).

Con riferimento allo specifico ambito dei servizi tecnici di ingegneria e architettura, si richiamano gli ulteriori chiarimenti dell'Autorità, laddove è stato evidenziato che *"per stabilire la normativa applicabile all'affidamento di incarichi di progettazione è necessario verificare se gli stessi siano o meno riferiti ad un medesimo intervento. In tale circostanza l'importo presunto della prestazione deve essere calcolato cumulativamente, ossia sommando gli importi di tutti i servizi oggetto di ciascun appalto e devono essere applicate le procedure previste per l'importo totale dei servizi da affidare (ex multis, determinazioni Autorità n. 8/1999, n. 30/2002 Dunque sia il dato normativo di riferimento, sia l'avviso espresso dall'Autorità sull'argomento, confermano l'obbligo per la stazione appaltante di stimare in via unitaria l'importo totale degli incarichi da conferire; in caso contrario, si assisterebbe ad un frazionamento ingiustificato degli stessi, in violazione della disciplina normativa di riferimento» (parere sulla normativa AG49/2015/AP)" e che "Ai fini dell'individuazione della procedura da espletare per l'affidamento degli incarichi attinenti all'ingegneria ed all'architettura, la stazione appaltante è tenuta alla stima preventiva ed unitaria dell'importo totale dei servizi" (parere n. 49 del 10.06.2015), stima, che, nello specifico, deve evidenziare l'insieme delle attività necessarie ad una progettazione univoca e completa dell'opera affinché risulti funzionale e fruibile (delibera n. 976/2019)" (cfr. Parere ANAC FUNZ CONS 9/2023). Nel medesimo parere risulta precisato che *"La corretta individuazione dell'importo a base di gara costituisce un obbligo per la stazione appaltante (e non una scelta discrezionale della stessa), quale adempimento necessario sia per rendere edotto il mercato del valore economico dell'appalto posto in gara (in modo da consentire la formulazione di offerte adeguate e sostenibili), sia per calibrare correttamente i requisiti per la partecipazione, sia infine per l'individuazione del giusto procedimento di gara (parere sulla normativa AG 2/2016/AP e Funz Cons n. 2/2021)"* (parere ANAC FUNZ CONS 9/2023).*

Tali principi sono stati ulteriormente chiariti dall'Autorità nel Comunicato del Presidente del 10 luglio 2024, laddove è stato precisato, sulla scorta delle indicazioni già fornite, che *"le stazioni appaltanti al fine di non eludere il divieto di artificioso frazionamento sono, pertanto, tenute a dare priorità – anche nel rispetto di una corretta attività di programmazione di cui all'art. 37 del nuovo codice - all'affidamento complessivo e congiunto della progettazione e degli incarichi tecnici concernenti la realizzazione di un intervento o di un'opera unitaria"* e che *"Le stesse devono, altresì, calcolare correttamente – secondo quanto stabilito nel DM del 17 giugno 2016 richiamato nell'Allegato 1.13 del codice – l'importo di ciascuna prestazione da affidare, per poi sommare gli importi stimati per ciascun servizio e/o incarico da affidare ai fini della conseguente applicazione della procedura prevista per l'importo totale dei servizi in questione"*.

Alla luce di quanto esposto, si rileva che la stazione appaltante, in applicazione di tali principi, per l'individuazione della procedura applicabile, avrebbe dovuto tener conto di tutti i servizi di progettazione necessari per la messa in sicurezza dei dissesti del territorio comunale, la cui sommatoria, non solo avrebbe sicuramente superato il limite allora previsto di euro 140.000,00, ma avrebbe comportato il superamento della soglia comunitaria, a fronte del totale degli importi degli affidamenti, pari ad euro 428.648,73.



In sintesi, si prospetta un frazionamento artificioso dell'appalto in esame, al fine di procedere con un affidamento diretto o comunque a procedure meno competitive, invece di ricorrere alle procedure ordinarie, restringendo in tal modo la concorrenza tra gli operatori economici.

Sul punto, si rammenta che anche la giurisprudenza ha avuto modo di rilevare che *"In assenza di motivazione sulle ragioni del frazionamento, l'artificialità del medesimo può essere dimostrata in via indiziaria (Cons. Stato n. 4972 del 2023)..."* (Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 2024, n. 1393).

Per completezza va altresì considerato che le medesime conclusioni sono destinate a valere anche qualora si volesse ammettere la possibilità di suddivisione dell'appalto in più lotti, laddove va tenuto presente che, ai sensi dell'art. 14, comma 9 del codice *"quando un'opera prevista o una prestazione di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati per lotti distinti, è computato l'importo complessivo stimato della totalità di tali lotti; b) quando l'importo cumulato dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui ai commi 1 e 2, le disposizioni del codice si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto."*

La stessa Autorità ha avuto modo di rilevare che *"... Il supremo consesso della giustizia amministrativa riconosce alle amministrazioni la libertà di frazionare l'unitario appalto in più lotti, ma invita le stesse a predisporre il bando considerando i lotti come parti di una prestazione unitaria, al fine di determinare la soglia comunitaria"* (cfr. FUNZ CONS 40/2023).

Peraltro, va tenuto conto del possibile pregiudizio erariale, atteso che il frazionamento degli appalti, comporta, generalmente, un maggior dispendio economico, e non risponderebbe, dunque, ai principi di efficacia, efficienza ed economicità cui si deve ispirare la pubblica amministrazione.

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 2 aprile 2025

DELIBERA

- di rilevare l'incompletezza della documentazione posta a base per le procedure relative all'affidamento della progettazione degli interventi in esame, a fronte della mancata redazione degli atti propedeutici alla progettazione di cui al DIP, previsto dall'art. 41 e dall'allegato I.7 del d.lgs. 36/2023, laddove tale carenza, oltre a poter compromettere una corretta stima dei corrispettivi della progettazione in relazione alle fasi e alle competenze richieste, comporta la mancata messa a disposizione dell'offerente della documentazione utile per la formulazione di un'offerta consapevole ed attendibile;
- di rilevare la mancata ottemperanza alle previsioni dell'art. 17, comma 5 del d.lgs. 36/2023, che rende possibile procedere all'aggiudicazione solo dopo la verifica del possesso dei requisiti in capo all'offerente, tenuto conto che non risulta comprovato l'avvenuto accertamento dei requisiti di carattere generale e speciale, in maniera completa, in capo ai soggetti affidatari, prima dell'affidamento diretto e dell'aggiudicazione della procedura negoziata;

- di contestare la decisione di suddividere lo svolgimento della progettazione dei lavori di messa in sicurezza del territorio comunale a rischio idrogeologico in tre diversi incarichi, conferiti per specifiche zone, senza riscontrare reali esigenze tecniche, a fronte dell'identità della categoria di progettazione, del grado di complessità e del valore delle opere identico per gli affidamenti diretti, confermando il carattere unitario degli interventi e della conseguente progettazione;
- di ritenere ravvisabile, alla luce delle considerazioni esposte, la violazione del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto, di cui all'art., 14, comma 6 del d.lgs. 36/2023, tenuto conto che la suddivisione della progettazione in più incarichi ha consentito di utilizzare lo strumento dell'affidamento diretto per due degli affidamenti, nonché la procedura negoziata sotto soglia per il terzo affidamento, laddove il cumulo degli importi dei vari incarichi avrebbe determinato, senz'altro, il superamento delle soglie previste dall'art. 50, comma 1, lett. b) ed e) del codice, con elusione, altresì, della soglia di rilevanza europea;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente Delibera alla stazione appaltante, con invito alla stessa a comunicare, entro 30 giorni dal ricevimento, le valutazioni condotte, nonché le eventuali azioni intraprese.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 9 aprile 2025
Il segretario Laura Mascali

Firmata digitalmente