

DELIBERA N. 508 del 17 dicembre 2025

Fasc. Anac n 3685/2025

Oggetto

“LAVORI DI RIQUALIFICAZIONE FUNZIONALE E AMPLIAMENTO DEL CAMPO SPORTIVO COMUNALE “ALBERTO CANTELMO” – CIG: B7CD10BDDA – S.A. Comune di Vairano Paternora (CE) - Importo dell'appalto euro 1.760.220,17.

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;

Visto il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato con la Delibera n. 270 del 20 giugno 2023 e s.m.i.

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Premesso in fatto

Risulta acquisita al prot. n. 0122206 del 15/09/2025 una segnalazione relativa alla procedura in oggetto, con la quale si contestano presunte violazioni e irregolarità, riferite al bando in oggetto, ritenuto in contrasto con la normativa vigente in materia di contratti pubblici.

In particolare, nella motivazione della segnalazione si contestano, tra l'altro, la mancata separazione dei costi della manodopera dall'importo posto a base di gara, la non conformità delle prescrizioni in tema di qualificazione SOA alla normativa vigente, nonché la congruità dei criteri di valutazione delle offerte tecniche.

Con nota prot. n. 0125916 del 25/09/2025 è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio, finalizzato alla verifica della correttezza del bando di gara e della lex specialis riferiti alla procedura in oggetto, contestando, nella sostanza, la mancata indicazione separata dei costi della manodopera, la previsione di requisiti di qualificazione aggiuntivi rispetto alla SOA, nonché la previsione di criteri ponderali per la valutazione dell'offerta

tecnica, volti a premiare non tanto soluzioni migliorative, quanto invero elementi essenziali e obbligatori ai fini della conformità dell'intervento alle prescrizioni della Federazione Italiana Giuoco Calcio – Lega Nazionale Dilettanti, contestando nel medesimo contesto l'attribuzione di premialità collegate a prestazioni aggiuntive.

Risulta pervenuto al prot. n. 0131269 del 10/10/2025 il riscontro dell'Ente appaltante, con il quale sono state fornite specifiche controdeduzioni riferite alle contestazioni formulate dall'Autorità, sostenendo in conclusione *"di aver agito con l'accortezza che un lavoro complesso come la realizzazione ex novo di un piccolo stadio comporta"* e che *"L'elevato numero di O.E. che hanno preso parte alla procedura di gara, 23, sono forse la migliore risposta ai rilievi sul presunto intento di restringere la partecipazione alla gara contenuto nell'esposto".*

Veniva, inoltre, evidenziato che *"la procedura risulta ad oggi sospesa, non avendo proceduto la Stazione Appaltante alla nomina della Commissione di Gara ed alla conseguente apertura delle Offerte pervenute".*

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, confermando in linea di massima le contestazioni formulate in sede di avvio dell'istruttoria, ritenendo superato, alla luce dei chiarimenti resi dalla Stazione appaltante, il profilo di anomalia afferente all'incongruenza della misura della garanzia provvisoria rispetto alle previsioni del codice.

Si prende, infatti, atto della precisazione formulata dal Comune volta ad evidenziare che *"già chiarito in risposta a tutte le FAQ pervenute in fase di presentazione dell'Offerta, la percentuale corretta è quella riportata nel Bando di Gara e non nel disciplinare, quindi pari al 2%....".*

1. Sulla determinazione dell'importo posto a base di gara

Il primo profilo di verifica istruttoria ha riguardato la legittimità del disciplinare di gara, ove nell'offerta economica risulta espressamente riportata la previsione secondo cui *"l'offerta è corredata dall'indicazione dei costi della manodopera e dei costi aziendali interni della sicurezza"*, con l'ulteriore precisazione della possibilità di apportare un ribasso percentuale sull'ammontare dei lavori, escludendo dal ribasso *"gli importi della manodopera e dei costi della sicurezza"*.

Nella sostanza, dunque nell'ambito del disciplinare non risultano indicati separatamente i costi della manodopera, richiedendosi agli stessi concorrenti di corredare l'offerta con l'indicazione dei costi della manodopera e dei costi aziendali interni della sicurezza, con la specificazione che essi non sono soggetti a ribasso d'asta.

In riferimento a tali previsioni, nell'avvio dell'istruttoria è stata rilevata la necessità di verificare il rispetto dell'art. 41, comma 14 del d.lgs. 36/2023, secondo cui “*... la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13*”, richiamando tale ultimo comma, a sua volta, le modalità di quantificazione del costo medio del lavoro, richiedendo alla Stazione appaltante di formulare specifiche controdeduzioni.

Al riguardo, il Comune ha richiamato gli elaborati progettuali, rilevando la presenza di due documenti che riportavano la stima dell'incidenza della Sicurezza e della Manodopera, precisando tuttavia che “*L'Operatore Economico ha potuto valutare tale stima e pertanto formulare la propria offerta nel pieno rispetto di quanto previsto dall'art. 41 comma 14 del D.Lgs 36/2023, anche se non specificatamente riportati nel prospetto iniziale del bando e scorporati dall'importo complessivo dei lavori*”.

In riferimento a quanto rappresentato, pur prendendo atto della stima della manodopera contenuta negli atti progettuali, va comunque rilevato, in primo luogo, che tale importo della manodopera non è specificamente riportato nel bando e scorporato da quello complessivo dei lavori.

Sul punto, devesi richiamare il principio generale riconosciuto anche dall'Autorità nel parere di precontenzioso n. 65/2025, secondo cui “*L'articolo 41, comma 14, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, prevede che il costo della manodopera, seppur quantificato e indicato separatamente negli atti di gara, rientri nell'importo complessivo a base di gara, su cui applicare, dunque, il ribasso offerto dal concorrente per definire l'importo contrattuale*”.

Inoltre, va anche tenuto presente che la previsione contenuta nel disciplinare, secondo cui l'importo della manodopera non è ribassabile, non è altresì coerente con i pronunciamenti resi dall'Autorità nella stessa materia; in particolare l'ANAC, conformemente alla giurisprudenza di settore, ha avuto modo di rilevare che “*La lettura sistematica della prima parte dell'articolo 41, comma 14, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, secondo il quale i costi della manodopera sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso, e della seconda parte della norma, che riconosce al concorrente la possibilità di dimostrare che il ribasso complessivo offerto deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, induce a ritenere che il costo della manodopera, seppur quantificato e indicato separatamente negli atti di gara, rientri nell'importo complessivo a base di gara, su cui applicare il ribasso offerto dal concorrente per definire l'importo contrattuale*” (cfr. delibera n. 528 del 15 novembre 2023).

Risulta ulteriormente precisato dall'Autorità che “*anche nel nuovo Codice dei Contratti, il legislatore ha inteso conservare la possibilità degli operatori economici di abbattere, tramite l'offerta presentata, i costi della manodopera stimati dalla Stazione appaltante negli atti di gara. Si tratta di scelta – come già sottolineato dall'Autorità in altre occasioni – idonea a consentire un adeguato bilanciamento tra la tutela rafforzata della manodopera e la libertà di iniziativa economica e d'impresa, costituzionalmente garantita, la quale, nel suo concreto dispiegarsi, non può che comportare la facoltà*”

dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta (anche) sui costi della manodopera” (cfr. Parere di Precontenzioso ANAC n. 146/2025).

Si conferma, pertanto, oltre al mancato scorporo dei costi relativi alla manodopera dall’importo posto a base di gara, la mancata previsione della possibilità di applicare, in sede di offerta, un ribasso sui costi stimati della manodopera, da assoggettare poi a verifica da parte della stazione appaltante.

2. Sui requisiti speciali di qualificazione

In merito ai requisiti speciali di qualificazione, nell’avvio dell’istruttoria è stata, altresì, contestata la previsione, contenuta nel disciplinare di gara, laddove, nell’ambito dei requisiti di idoneità e capacità professionale, oltre all’Attestazione SOA, si richiede che “*I partecipanti dovranno essere in grado di dimostrare di avere svolto, nei cinque anni antecedenti la data di pubblicazione del Bando/disciplinare di gara, lavori appartenenti ad ognuna delle categorie individuate, e il cui importo complessivo è almeno pari all’importo stimato dei lavori della rispettiva categoria*”.

Nel merito, la Stazione appaltante ha inteso riferire preliminarmente di avere optato per lo scorporo dei lavori in varie categorie, discostandosi da diverse stazioni appaltanti che avrebbero “*...optato per considerare la realizzazione di uno stadio quale un unicum nella scelta della categoria di specializzazione che un Operatore Economico dovesse possedere, dando evidenza che “segundo tale impostazione l’opera a farsi sarebbe ricaduta nella Categoria SOA OS 21 “Strutture Speciali” di IV, per l’intero importo a base di gara”*.

Al di là dell’analisi della congruità delle categorie individuate e della discutibilità in merito alla collocazione dell’opera di “Riqualificazione Funzionale e Ampliamento del Campo Sportivo Comunale” nella categoria di qualificazione OS21, la dichiarazione della stazione appaltante suscita perplessità, tenuto conto che l’individuazione della categoria delle lavorazioni non rappresenta una scelta discrezionale della Stazione appaltante, ma un preciso obbligo del progettista (in questo caso professionista esterno), laddove l’art. 31 dell’allegato I.7, al comma 7 prevede che “*Le varie voci di lavoro del computo metrico estimativo vanno aggregate secondo le rispettive categorie di appartenenza, generali e specializzate, allo scopo di rilevare i rispettivi importi, in relazione ai quali individuare: a) la categoria prevalente; b) le categorie scorporabili; c) nell’ambito delle categorie di cui alla lettera b), le categorie di opere relative a lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali, individuate ai sensi dell’allegato II.12 al codice*”.

Lo stesso art. 40 del medesimo allegato, nel disciplinare la verifica svolta sulla documentazione progettuale, richiede lo svolgimento di uno specifico controllo sulla documentazione di stima economica, volto ad appurare che “*il computo metrico estimativo e lo schema di contratto individuino la categoria prevalente, le categorie scorporabili e subappaltabili a scelta dell'affidatario, le categorie con obbligo di*

qualificazione e le categorie per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali, e qualora una o più di tali opere superi in valore il 10 per cento dell'importo totale dei lavori;".

Orbene, il computo metrico allegato al progetto esecutivo e lo schema di contratto non contengono la ripartizione delle categorie di qualificazione SOA tra quella prevalente e quella scorporabile, riportando nel capitolo speciale d'appalto unicamente la categoria OG1 per l'intero importo, né risulta, dalla consultazione dei documenti di verifica e validazione prodotti dal medesimo Ente, una specifica attestazione da parte degli organi comunali preposti in merito alla congruità delle stesse.

Ferma tale incongruenza, in merito al contestato aggravamento dei requisiti speciali di qualificazione, il Comune ha fatto presente che *"Per quanto riguarda la presunta violazione del comma 3 dell'art. 1 dell'allegato II.12, si rappresenta che la dicitura riportata nel Disciplinare di gara inerente i lavori svolti negli ultimi 5 anni, non costituisce un ulteriore ed autonomo requisito di qualificazione dell'impresa, ma rappresenta una mera precisazione del requisito di fatto già assorbito dall'O.E. nel possesso della Categoria SOA corrispondente"*.

Tale considerazione non appare congruente con il diverso contenuto del disciplinare di gara, laddove, nel richiamare l'Attestazione SOA, si precisa che *"I partecipanti dovranno essere in grado di dimostrare di avere svolto, nei cinque anni antecedenti la data di pubblicazione del Bando/disciplinare di gara, lavori appartenenti ad ognuna delle categorie individuate, e il cui importo complessivo è almeno pari all'importo stimato dei lavori della rispettiva categoria"*.

Tale dimostrazione non può ritenersi, come riferito dalla stazione appaltante, una mera precisazione di un requisito assorbito dal possesso della qualificazione SOA, atteso che per il rilascio di tale attestazione, come è noto (cfr. art. 21, All. II-12 del codice), il periodo documentabile è esteso ai 15 anni, comprendendo lavori *"eseguiti regolarmente e con buon esito iniziati e ultimati nel periodo di cui al comma 1, ovvero la parte di essi eseguita nei quindici anni antecedenti la data di sottoscrizione del contratto, per il caso di lavori iniziati in epoca precedente o per il caso di lavori in corso di esecuzione alla data della sottoscrizione del contratto con la SOA, calcolata presumendo un avanzamento lineare degli stessi"*.

Appare, dunque, evidente che agli operatori economici viene richiesto un requisito specifico ulteriore alla SOA, atteso che l'attestazione SOA non garantisce di per sé la dimostrazione di lavori analoghi riferiti all'ultimo quinquennio.

Tale prescrizione non risulta coerente con il principio stabilito dall'art. 100 del d.lgs. 36/2023, secondo cui *"Per le procedure di aggiudicazione di appalti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro le stazioni appaltanti richiedono che gli operatori economici siano qualificati"*, dandosi evidenza del fatto che *"Il possesso di attestazione di qualificazione in categorie e classifiche adeguate ai lavori da appaltare rappresenta*

condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dei requisiti di partecipazione di cui al presente articolo nonché per l'esecuzione, a qualsiasi titolo, dell'appalto”.

Nel relativo allegato II.12, all'art. 1, comma 3 risulta ulteriormente precisato che “*Le stazioni appaltanti non possono richiedere ai concorrenti la dimostrazione della qualificazione con modalità, procedure e contenuti diversi da quelli previsti dalla presente Parte, nonché dalla Parte III del presente allegato*”.

Il principio in esame è ulteriormente garantito dalla previsione dell'art. 100 comma 12, disponendo, in chiusura dei requisiti di carattere speciale, che “*..Salvo quanto previsto dall'articolo 102 o da leggi speciali, le stazioni appaltanti richiedono esclusivamente i requisiti di partecipazione previsti dai commi precedenti dal presente articolo*”.

Ne consegue che la previsione di requisiti di qualificazione aggiuntivi rispetto alla SOA risulterebbe non coerente con le norme sopra citate, ponendosi altresì in contrasto con i principi di tassatività dei requisiti di partecipazione, di libera concorrenza, contravvenendo alla funzione certificativa della SOA, che già attesta l'idoneità dell'impresa, nonché introducendo possibili aggravamenti, a carico delle imprese, nella dimostrazione dei requisiti posseduti.

Sul punto l'Autorità si è più volte espressa, come, da ultimo, con la Delibera n. 430/2025, precisando che “*In altre parole, si rileva come l'art. 100, comma 4, del d.lgs. 36/2023, in linea di perfetta continuità con il precedente Codice, individui nell'attestazione SOA un presupposto "necessario e sufficiente" per la partecipazione alle gare di appalto di lavori, senza che vi sia la necessità per il concorrente di provare ulteriori requisiti di qualificazione. Come chiarito in alcuni precedenti dell'Autorità, "..... Il possesso di qualificazione SOA, infatti assolve ad ogni onere documentale circa la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici, e risponde al divieto di aggravamento degli oneri probatori in materia di qualificazione, con l'effetto che ogni ulteriore richiesta di requisiti ulteriori, a pena di esclusione, è da ritenersi illegittima.”* (cfr. Delibera n. 14 del 10 gennaio 2024; in termini cfr. anche Delibera Anac 140 del 4 aprile 2023; Delibera n. 601 del 31.05.2017; Parere n. 108 del 9 giugno 2011”).

Ulteriore profilo di contestazione ha riguardato la prescrizione del disciplinare di gara, laddove, con riferimento alla categoria OS24, si richiede l'attestazione SOA per la categoria OS24, relativa alle lavorazioni della categoria scorporabile, “*ovvero, per le sole lavorazioni di cui alla categoria OS24 (in particolare per la realizzazione di superfici per impianti sportivi, come campi da calcio in erba sintetica), così come previsto dall'art. 28 dell'allegato II.12 al Codice degli appalti, deve essere in possesso dei seguenti requisiti di ordine tecnico-organizzativo: a) importo dei lavori analoghi eseguiti direttamente nel quinquennio antecedente la data di pubblicazione del bando non inferiore all'importo del contratto da stipulare; b) adeguata attrezzatura tecnica”.*

In riferimento a tale formulazione, nell'ambito dell'avvio istruttorio è stato rappresentato che la formulazione sopra riportata avrebbe potuto prospettare dubbi interpretativi, oltre

che porsi in contrasto con i principi generali sopra evidenziati in tema di qualificazione SOA.

Al riguardo, la S.A. ha fornito le proprie controdeduzioni, evidenziando che “*il richiamo all’art. 28 dell’Allegato II.12 è un mero errore di trascrizione, per la presunta violazione del comma 3 dell’art. 1 dell’allegato II.12, vale quanto detto in precedenza, non intendendosi richiedere quale requisito aggiuntivo a chi è in possesso della categoria OS24 la realizzazione di campi in erba sintetica*”.

Tale considerazione non risulterebbe avvalorata da precisazioni contenute nel sito della Stazione appaltante, non rinvenendosi nel fascicolo della gara la rettifica di tali prescrizioni che risultano contenute nel disciplinare di gara disponibile nella piattaforma, né la stessa S.A. ha prodotto, in sede di riscontro, alcuna documentazione a supporto di tale affermazione.

Dunque, allo stato, come vale la pena di ribadire, anche tali prescrizioni riferite alla categoria OS24 sono effettivamente tese a richiedere la dimostrazione di requisiti ulteriori rispetto alla qualificazione SOA.

Peraltro il Comune, nel riferire in merito al presunto errore, al contempo evidenzia il proprio intento di salvaguardare la competenza a realizzare un campo da gioco “*nella sua parte superiore in erba artificiale, con il relativo sistema delle pendenze, di drenaggio e di irrigazione che è differente dalla realizzazione dello stesso pacchetto ma realizzato in erba naturale*”, precisando che “*non esiste, ad oggi, una differenziazione a livello di qualificazione tra la realizzazione di un campo in erba artificiale da quello in erba naturale*” e che “*la volontà espressa nel disciplinare mira solo a far partecipare Operatori specializzati nella realizzazione di campi da gioco in erba artificiale e pertanto esperti in tale ambito*”.

Anche tale precisazione risulta priva di pregio, atteso che il contenuto della prestazione risulta evidenziato nell’ambito degli elaborati progettuali/contrattuali e che la qualificazione SOA risulta sufficiente per la dimostrazione dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi, confermandosi che anche tale previsione costituisce un inammissibile aggravamento degli oneri probatori in materia di qualificazione.

Analoga affermazione vale per la precisazione fornita dalla Stazione appaltante nel richiamare la possibilità, da parte dell’O.E., “*di subappaltare al 100% a ditta qualificata anche la categoria OS24*”, atteso che la previsione del subappalto non può legittimare aggravamenti nella dimostrazione dei requisiti speciali di partecipazione, che a rigore dovrebbero riguardare anche i subappaltatori, a fronte dell’obbligo della qualificazione previsto anche per i subappaltatori.

Pertanto, alla luce di quanto esposto si ribadisce la non conformità della *lex specialis* con le previsioni di cui all’art. 100, comma 4 del d.lgs. 36/2023, sopra citato, richiamandosi inoltre il disposto del comma 6 del medesimo articolo, secondo cui “*L’organismo di attestazione rilascia l’attestazione di qualificazione per la categoria di opere generali o specializzate per l’esecuzione delle quali l’operatore economico risulti essere in possesso di adeguata capacità economica e finanziaria, di adeguata dotazione*

di attrezzature tecniche e risorse umane, e dispone la classificazione per importi in ragione della documentata pregressa esperienza professionale”.

Nella sostanza le citate disposizioni, nel confermare lo speciale regime di qualificazione nei lavori pubblici, abilitante alle categorie di opere generali o specializzate previste per l'esecuzione dei lavori, escludono altresì la possibilità di prevedere, nell'ambito della medesima categoria di attestazione, un doppio regime di qualificazione (ossia SOA e CEL espressamente riferiti a lavori che hanno come oggetto l'erba sintetica).

Sul punto, va infatti rilevato che il richiamo all'art. 28 dell'All. II.12 al codice risulta inconferente rispetto al caso di specie, atteso che lo stesso disciplina il possesso dei requisiti per lavori pubblici di importo pari o inferiore a 150.000 euro, laddove invece i lavori nella categoria OS24 risulterebbero pari ad euro 408.605,58.

Sempre con riferimento al rispetto dell'art. 100, comma 4 del d.lgs. 36/2023, nell'avvio istruttorio è stata contestata la presenza di ulteriori prescrizioni di qualificazione, non conformi alla normativa vigente, con particolare riferimento alla richiesta dimostrazione della categoria OG1-III-bis.

Al riguardo, si evidenzia che nel disciplinare l'importo dei lavori in OG1 risulta quantificato in euro 1.167.677,93, importo coperto dal possesso della qualificazione nella classifica III; infatti, si rammenta che le classifiche sono stabilite secondo i seguenti livelli di importo: a) I: fino a euro 258.000; b) II: fino a euro 516.000; c) III: fino a euro 1.033.000; d) III-bis: fino a euro 1.500.000, precisando ulteriormente che “*La qualificazione in una categoria abilita l'operatore economico a partecipare alle gare e a eseguire i lavori nei limiti della propria classifica incrementata di un quinto*”.

Orbene, nel caso di specie va osservato che la classifica III copre fino a euro 1.033.000,00 e che, applicando l'incremento del 20%, la soglia massima ammissibile diventa pari ad euro 1.239.600,00, entro cui si colloca l'importo dei lavori in OG1, come sopra richiamato pari ad euro 1.167.677,93.

Sul punto la Stazione appaltante, al fine di sostenere la correttezza della *lex specialis*, ha inteso precisare che “*la formulazione del disciplinare indica semplicemente le categorie corrispondenti agli importi indicati secondo la previsione dell'articolo 2, comma 4, dell'allegato II.12 del D.lgs. n. 36/2023*”, rilevando ulteriormente che “*Con l'indicazione della categoria III bis, dunque, il disciplinare non intende precludere la partecipazione agli O.E. in possesso della categoria III, giacché, com'è evidente, la possibilità di incremento di un quinto prevista dal primo periodo del comma 2 del medesimo articolo non è derogabile, né in melius né in peius dal disciplinare di gara*”.

Anche in questo caso, il Comune pretende di fornire chiarimenti che tuttavia appaiono non coerenti con il contenuto del bando, teso invece a richiedere una specifica qualificazione, senza ammissione di equivalenti.

Ad ogni modo, in conclusione, aderendo alle tesi del Comune, emergerebbe una formulazione della *lex specialis* ambigua e restrittiva; quindi, in grado di scoraggiare la partecipazione dei concorrenti in possesso dei requisiti previsti.

Al riguardo, si rammenta come precisato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 3253/2025), che “*Alla terminologia utilizzata negli atti pubblici, anche in attuazione dei principi di buona fede ed affidamento che presidiano l’azione della Pubblica Amministrazione nei confronti dei privati, va attribuito il significato comunemente utilizzato nei testi normativi e/o comunque ufficiali; questa regola vale, a maggior ragione, per i bandi di concorso, che devono assicurare che la procedura si svolga in modo imparziale per rispettare la par condicio fra i concorrenti e devono essere connotati dall’univocità e dalla chiarezza del linguaggio utilizzato (il cd. “clare loqui”)*”.

Ulteriormente, si evidenzia che nell’avvio del procedimento è stato, altresì, evidenziato il profilo della segnalazione in merito alla contestazione dell’inquadramento delle lavorazioni in OG11, rilevando in particolare il mancato rispetto delle soglie necessarie per ciascuna delle categorie specializzate OS 3, OS 28 e OS 30, ai sensi di legge, per la corretta qualificazione della OG11. Specificamente, è stata richiamata la previsione contenuta nell’art. 18, comma 21 del citato art. II.12 al codice, secondo cui “*... un insieme di lavorazioni è definito come appartenente alla categoria OG 11 qualora dette lavorazioni siano riferibili a ciascuna delle categorie specializzate OS 3, OS 28 e OS 30; l’importo di ciascuna di tali categorie di opere specializzate, così individuate, deve essere pari almeno alla percentuale di seguito indicata dell’importo globale delle lavorazioni attinenti alla categoria OG 11: a) categoria OS 3: 10 per cento; b) categoria OS 28: 25 per cento; c) categoria OS 30: 25 per cento*”.

Al riguardo, la Stazione appaltante ha fornito elementi informativi relativamente al rispetto dei parametri su indicati, dando evidenza delle valutazioni condotte ai fini del predetto inquadramento.

In dettaglio, la S.A. ha riconosciuto che “*La percentuale della OS28 riferita alla categoria “Impianti Termici e Condizionamento” è di poco inferiore alla percentuale minima del 25% prevista dalla norma*” (n.d.r. 19%), precisando al riguardo che “*... si è voluto inserirla comunque nella categoria OG11 poiché si è previsto di utilizzare la caldaia a gas dell’impianto termico come supporto ad integrazione in caso di picchi di richiesta di Acqua Calda Sanitaria o condizioni climatiche sfavorevoli*”, asserendo che “*Tale scelta segue lo stesso principio di base di voler realizzare un’opera raggiungendo il miglior risultato sia funzionale che qualitativamente elevato*”.

Anche in relazione a tale questione si rileva un’approssimazione dell’operato della S.A. nella definizione delle categorie di qualificazione richieste, laddove la corretta applicazione della normativa avrebbe dovuto consentire l’accesso alla gara alle imprese in possesso della qualificazione nelle tre categorie specialistiche OS3, OS28 e OS30 in relazione ai rispettivi importi di ogni categoria, ove scorporabili, senza poter considerare esclusivo il possesso della qualificazione nella categoria OG11.

Resta, comunque, fermo il principio dell’assorbimento, che consente all’operatore economico che possiede la categoria generale (OG11) di eseguire anche le opere delle categorie speciali (es. OS28, OS30, OS3) per la classifica corrispondente a quella

posseduta, come espressamente previsto dall'articolo 18, comma 21, dell'allegato II.12 del nuovo codice.

3. Sui criteri di valutazione dell'offerta tecnica

L'istruttoria condotta ha, altresì, riguardato la conformità e coerenza con la normativa dei criteri ponderali previsti in sede di gara per la valutazione dell'offerta tecnica.

Nell'avvio del procedimento, è stata contestata, come peraltro evidenziato nella segnalazione, la previsione di criteri premiali collegati a soluzioni migliorative che invero costituirebbero elementi essenziali e obbligatori ai fini della conformità dell'intervento alle prescrizioni della Federazione Italiana Giuoco Calcio – Lega Nazionale Dilettanti. In particolare, viene rilevato che *"tra i requisiti obbligatori per l'omologazione di un campo da calcio secondo le normative della FIGC/LND (Federazione Italiana Giuoco Calcio/Lega Nazionale Dilettanti), con particolare riferimento ai campi destinati ai campionati fino alla Serie D, risultano obbligatori i sottostanti requisiti tecnici e dimensionali: Dimensioni del campo; ... Fascia di rispetto; ... Superficie di gioco (In erba naturale o erba artificiale omologata); ... Impianto di illuminazione; ... Attrezzature e dotazioni; Omologazione e collaudi"*.

Di conseguenza, la valutazione di tali elementi come "migliorie", oltre che prospettare possibili carenze progettuali, parrebbe altresì distorsiva, in quanto premierebbe l'adempimento di un requisito invero obbligatorio, con ripercussioni in merito alla congruità del valore dell'appalto.

Nelle proprie controdeduzioni, la Stazione appaltante ha evidenziato che *"Si precisa sin d'ora che il Progetto Esecutivo posto a base di gara, senza l'ausilio delle migliorie richieste, rappresenta un'opera finita, funzionale e coerente con i fondi investiti per realizzarla e le normative di settore"*, precisando che *"si fa presente che il progetto ha ottenuto sia il parere favorevole CONI n. 35/2024 del 24.01.2024 che il parere preventivo LND prot. GA/GP/PR (25-023) n. 2500723 del 28.03.2025"*.

In riferimento ai rilievi formulati nella segnalazione, lo stesso Comune ha inteso precisare che *"il progetto è stato da sempre improntato al fine di ottenere l'omologazione e tutti i pareri necessari per un livello di omologazione previsto "LND Regionale (ovvero fino alla categoria di Eccellenza)"*, dando evidenza che *"la segnalazione da cui tra origine la richiesta di controdeduzioni fa riferimento ad un campo destinato alla Serie D,"*, che non sarebbe corrispondente a quello progettato.

L'assunto non convince, tenuto conto che nella Relazione generale del progetto risulta precisato che *"L'obiettivo prioritario dell'Ente, individuato con le società sportive locali, è quello di potenziare il ruolo del centro sportivo come attrattore ed erogatore di servizi per la realtà sociale locale e soddisfare anche le molte richieste d'uso per allenamenti anche di categorie amatoriali non appartenenti al circuito L.N.D."* e che *"Per ottenere i risultati attesi, naturalmente, sono rispettate le scelte sia per la tipologia dei tracciamenti, del drenaggio superficiale, del drenaggio profondo, dell'irrorazione e del rivestimento del manto secondo le prescrizioni del Regolamenti della F.I.G.C. – L.N.D.: "Regolamento*

*LND Standard” per la realizzazione di un campo da calcio in “Erba Artificiale” di ultima generazione, destinato ad ospitare i campionati F.i.g.c. – L.n.d. **sino alla Serie D**, per ottenere la relativa omologazione, anche da un punto di vista di efficienza energetica degli impianti e il ricorso al sistema a LED per l’illuminazione della superficie di gioco, per rendere economicamente “sostenibile” la gestione”, manifestando l’intento del Comune di utilizzare un campo destinato sino alla serie D.*

A ben vedere, va tuttavia osservato che nell’ambito della medesima relazione progettuale risulta precisato che “*il progetto in essere rappresenta un primo lotto...*”, rinviando a successivi interventi la realizzazione di alcune opere “*per il corretto funzionamento dell’opera in termini di operatività...*”.

Tali opere riguardano ad esempio la realizzazione di un “*Impianto illuminazione campo da gioco con proiettori a LED installati su torri faro (n.4) di hft 20 mt. per ogni torre sono necessari n.5 fari a led di potenza 800W IP65 da garantire i 200lx richiesti dalla federazione FIGC;...*”, per il quale, nella relazione generale del progetto esecutivo, si rileva che lo stesso non risulta oggetto del presente appalto, con la precisazione che “.... *il progetto in essere rappresenta un primo lotto, per il corretto funzionamento dell’opera in termini di operatività, l’impianto suddetto è oggetto di realizzazione con successivo intervento*”.

Ed ancora, nella relazione tecnica progettuale degli impianti elettrici è evidenziato che “*Le opere consistono nella realizzazione degli impianti elettrici, si precisa che per il corretto funzionamento dell’opera sia in termini di operatività che in termini di sicurezza, gli impianti elettrici dovranno essere oggetto di completamento, (il presente appalto non prevede l’illuminazione di sicurezza nella zona campo, un UPS o gruppo elettrogeno per la gestione delle emergenze, le torri faro, sistemi di gestione e risparmio energetico per lo spegnimento automatico delle luci, e quant’altro non specificato e riportato nelle tavole di progetto)*”.

Orbene, a fronte di tali precisazioni, pare potersi dedurre che il criterio qualitativo afferente a “*miglioramento impianto campo da gioco*”, denominato T1, per il quale è prevista una premialità fino a 40 punti, rappresenta invero la realizzazione di un elemento obbligatorio e/o comunque ritenuto necessario dal progettista in termini di operatività e di sicurezza.

Si evidenzia, infatti, che tale criterio è volto a premiare “*Soluzioni migliorative ed aggiuntive del progetto esecutivo a base di gara, mediante interventi che determinino un utilizzo del campo da gioco anche nelle ore notturne/serali al fine di ottenere un miglioramento delle condizioni esterne all’impianto sportivo (Impianto di Illuminazione del Campo da gioco in osservanza alle prescrizioni della federazione FIGC/LND con relativa documentazione di verifica illuminotecnica atte a garantire i 200lx richiesti; illuminazione di servizio dei settori spettatori)*”; in altri termini, tale criterio premiale parrebbe volto a realizzare un impianto di illuminazione in osservanza alle prescrizioni della federazione FIGC/LND, nell’ottica dunque di garantire il soddisfacimento dei

parametri progettuali, non coerentemente con le finalità della valutazione dell'offerta tecnica.

Tali considerazioni possono essere estese, in via esemplificativa, con riferimento al criterio T.2, riguardante il “*miglioramento funzionale del centro sportivo, ai fini della sicurezza e delle rifiniture*”, volto a premiare, fino a 15 punti, “*Soluzioni migliorative ed aggiuntive del progetto esecutivo a base di gara, mediante interventi finalizzati a migliorare elementi strutturali e non strutturali del blocco spogliatoi, inclusa la fornitura di arredi, nonché miglioramenti del grado di rifinitura delle opere previste dal P.E. e dal C.M.E., il tutto, finalizzato a migliorare la fruizione e il funzionamento, nonché le condizioni di sicurezza dello stesso centro sportivo*”.

Anche tali migliorie appaiono funzionali al raggiungimento dei requisiti progettuali, tenuto conto che, nella relazione generale del progetto, con riferimento alla prevista realizzazione di “*n. 2 spogliatoi allenamento per atleti di mq 26.20 oltre l'area servizi con 4 docce e 2 wc*”, risulta precisato che “....(Si precisa che per il corretto funzionamento della presente parte d'opera, gli stessi dovranno essere oggetto di completamento/integrazione, mediante la realizzazione di tutte le finiture interne e tutte le componenti impiantistiche. Per i suddetti spogliatoi saranno realizzate con questo primo lotto le finiture esterne, il montaggio degli infissi esterni e le reti di adduzione e scarico)”.

Al riguardo, infatti si può osservare che proprio le soluzioni migliorative del blocco spogliatoio del predetto criterio T.2, che includono la fornitura di arredi, appaiono realizzare, quantomeno, una parte delle finiture interne, che si deducono come funzionali al corretto funzionamento della parte d'opera riguardante gli spogliatoi, laddove nel presente appalto erano previste a livello progettuale solo le finiture esterne. Alla luce di quanto esposto, parrebbe quindi confermabile il profilo della segnalazione, teso a rilevare come “miglioria” distorsiva l'attribuzione di premi volti in realtà ad adempire a requisiti progettuali ritenuti necessari dallo stesso progettista, che peraltro, se non offerti, renderebbero l'opera non del tutto funzionale ed operativa nei sensi esposti.

Al riguardo, va altresì osservato che nell'ambito del progetto, in diverse parti, si deduce che l'appalto in esame rappresenterebbe il primo lotto, necessitando di ulteriori interventi “...per il corretto funzionamento dell'opera sia in termini di operatività che in termini di sicurezza”.

Tale necessità di completamento non risulta precisata né sul bando, né sul disciplinare di gara, laddove non si fa riferimento a “*suddivisioni in lotti*”; nello stesso verbale di validazione del 15.04.2025, prodotto dalla Stazione appaltante, il RUP, nell'attestare la completezza della progettazione e la conformità del progetto alle norme vigenti, si esprime al contempo in merito alla “*funzionalità e fruibilità dell'opera*”.

Da ultimo, sempre con riferimento a tali criteri premiali, si rileva che nella comunicazione di avvio del procedimento era stato contestato il venire in rilievo di premialità connesse a prestazioni aggiuntive riferibili, ad esempio, all'attribuzione fino a 20 punti per la

previsione di un impianto fotovoltaico e solare termico, all'attribuzione fino a 7 punti per la sistemazione delle aree a parcheggio o anche all'attribuzione fino a 15 punti per la fornitura di arredi etc.

Sul punto la Stazione appaltante ha ritenuto di precisare che “*le prestazioni aggiuntive che parrebbero venire in rilievo costituiscono, in realtà mere esemplificazioni, che fuor di possibili equivoci non integrano i criteri stabiliti da bando*”, aggiungendo, ad esempio, con riferimento al criterio di valutazione dell’offerta, connesso all’impianto di illuminazione, che “*L’impianto di illuminazione in quanto tale, poi, non va considerato come un elemento avulso, ma bensì come un elemento connesso allo stesso campo da gioco configurandosi come integrazione e miglioria che rende il progetto meglio corrispondente alle esigenze sopra riportate, il cui miglioramento è quello di poterlo utilizzare anche nelle ore serali/notturne*” con l’ulteriore precisazione che “*il criterio “MIGLIORAMENTO IMPIANTO CAMPO DA GIOCO” è riferito, in realtà ad ogni miglioria della parte tecnica elettrica (ad es. maggiorazione dei quadri elettrici, della sezione dei cavi, etc.) che potrebbe agevolare, in futuro, la realizzazione di un impianto di illuminazione, senza alterare i caratteri essenziali e funzionali dell’opera;..*”.

Tale considerazione - che peraltro non risulta del tutto coerente con gli elaborati progettuali e con il contenuto del disciplinare, che evoca la presentazione di migliorie afferenti all’illuminazione atte a “..garantire i 200lx richiesti” – non smentisce i profili di perplessità in merito alla compatibilità delle prestazioni, che si intenderebbero premiare, con il disposto dell’art. 108 del codice, laddove si prevede che “*In caso di appalti di lavori aggiudicati con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del migliore rapporto qualità/prezzo, le stazioni appaltanti non possono attribuire alcun punteggio per l’offerta di opere o prestazioni aggiuntive rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d’asta*”.

Al di là del fatto che tali prestazioni risponderebbero alle richieste formulate dai progettisti come necessarie e da sviluppare con separato affidamento, va osservato che con i predetti criteri si intende premiare la realizzazione di impianti distinti ed ulteriori (come, ad esempio, impianto di illuminazione, ovvero fotovoltaico e solare termico) che hanno un’autonoma funzionalità e che necessitano di proprie elaborazioni progettuali, che potrebbero rientrare nel divieto suddetto.

Sul punto si richiama il pronunciamento dell’Autorità che ha avuto modo di rilevare, con il richiamo alla giurisprudenza, che “*per opere aggiuntive si deve intendere “un intervento che modifichi in senso quantitativo e/o qualitativo l’identità strutturale e/o funzionale dell’opera oggetto dell’appalto, con il risultato di falsare il confronto concorrenziale” mentre “gli accorgimenti progettuali volti alla valorizzazione ed alla implementazione dell’opera in senso estetico e/o prestazionale, che non ne modifichino sostanzialmente identità e dimensioni, devono essere sussunti nel genus delle migliorie e/o delle varianti”* (con la specificazione che le migliorie sono sempre ammesse, mentre le varianti sono ammesse a condizione che siano contenute nei limiti stabiliti dalla lex specialis di gara ai sensi

dell'art. 95 comma 14 del d.lgs. 50/2016)" (Atto del Presidente del 27 aprile 2022 - prot. 37347).

Sul punto si richiama l'ulteriore pronunciamento dell'Autorità, che ha avuto modo di rilevare che *"l'assegnazione di punteggi ad opere aggiuntive conduce a duplicare la valutazione del ribasso, che avviene, una prima volta, mediante il punteggio attribuito alla componente economica dell'offerta, una seconda, indirettamente, attraverso la valorizzazione dei punteggi per le lavorazioni ulteriori"*. (cfr. Delibera n. 1075 del 21 novembre 2018).

In conclusione, alla luce di quanto esposto, emergono plurimi profili di anomalia e/o irregolarità della *lex specialis*, non risultando correttamente individuati l'importo a base d'asta e i requisiti speciali di qualificazione, dandosi evidenza inoltre di approssimazioni in merito alla correttezza e congruità dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica, che potrebbero rilevare in termini di compromissione di libera concorrenza, par condicio e trasparenza.

L'Amministrazione comunale, come sopra rappresentato, ha ritenuto di difendere il proprio operato, cercando di superare, in sede di controdeduzioni, i profili di contestazione proponendo interpretazioni correttive e/o integrative del bando e del disciplinare, senza dare evidenza di avere rettificato nelle forme idonee le previsioni della *lex specialis*, non coerentemente con il principio del cd. *"clare loqui"*.

Anche le affermazioni in merito al numero dei partecipanti non risulterebbero idonee a confutare i profili di contestazione e a confermare la correttezza del bando e del disciplinare; richiamo peraltro operato precedentemente alla valutazione dell'ammissibilità delle offerte e della conformità delle stesse al bando di gara, non potendosi escludere che la formulazione di tale *lex specialis* abbia potuto indurre ad erronee interpretazioni o ad escludere operatori economici invero in possesso dei requisiti di legge.

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 17 dicembre 2025

Delibera

•di confermare il profilo della segnalazione in merito all'aggravamento dei requisiti speciali di partecipazione, in relazione alla richiesta agli operatori economici di comprovare i requisiti specifici ulteriori all'attestazione SOA, non coerentemente con il principio di cui all'art. 100, comma 4 del codice, con conseguente compromissione dei

principi di proporzionalità dei predetti requisiti e di accesso al mercato da parte degli operatori economici;

- di confermare, altresì, il profilo distorsivo connesso al riconoscimento di premialità per la realizzazione di elementi obbligatori e/o comunque ritenuti necessari dal progettista in termini di operatività e di sicurezza, che potrebbero peraltro rientrare nel divieto di cui all'art. 108 del codice, secondo cui le stazioni appaltanti non possono attribuire alcun punteggio per l'offerta di opere o prestazioni aggiuntive, duplicando la valutazione del ribasso in sede di valutazione dell'offerta tecnica, nonché in sede di valutazione dell'offerta economica, con compromissione dei principi di par condicio, trasparenza e corretta definizione dell'oggetto dell'appalto;
- di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera al Comune di Vairano Paternora (CE), rimettendo all'autonomia decisionale dello stesso Comune le valutazioni in merito alle iniziative da intraprendere, a fronte dell'intervenuta sospensione della procedura di gara, con assegnazione del termine di 30 giorni per comunicare le determinazioni assunte.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 23 dicembre 2025
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente