

DELIBERA N. 521 del 22 dicembre 2025

Fasc. Anac n 3090/2025

Oggetto

“PO FEAMP 2014-2020 MISURA 1.43 – “PORTI, LUOGHI DI SBARCO, SALE PER LA VENDITA ALL’ASTA E RIPARI DI PESCA” REG. (UE) 508-2014 CENTRO SERVIZI POLIVALENTE PER LA PESCA E ACQUACOLTURA ITALIANA - 2° LOTTO FUNZIONALE – CUP J98H22000850007 – Affidamenti incarichi di progettazione per l’adeguamento e l’integrazione degli elaborati progettuali costituenti il progetto di fattibilità tecnico economica. Importo complessivo per compensi PFTE euro 258.859,50 oltre oneri accessori” – S.A. Comune di Rimini.

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

Considerato in fatto

Risulta acquisita al protocollo n. 0103696 del 16/07/2025 la segnalazione con la quale si contesta, nella sostanza - in relazione agli affidamenti operati dal Comune di Rimini al fine di adeguare il progetto di fattibilità tecnica ed economica/definitivo, afferente all’opera in oggetto, già approvato in linea tecnica con la delibera GC n.388 del 26/11/2021 - l’intercorsa “Violazione del diritto comunitario per artificioso frazionamento in 5 lotti di un unico incarico di progettazione”.

Conseguentemente l’Autorità, con comunicazione prot. n. 120264 del 08/09/2025 avviava il procedimento istruttorio, al fine di verificare la correttezza dell’operato dell’Amministrazione comunale di Rimini relativamente all’affidamento dei servizi di architettura e ingegneria, afferenti alla progettazione dell’opera in esame, con particolare riferimento al rispetto delle soglie per gli affidamenti diretti, di cui all’art. 50, comma 1, lett. b) del d.lgs. 36/2023 ed altresì con riguardo alle ragioni che avevano indotto l’Amministrazione a conferire incarichi separati per la redazione degli elaborati del PFTE.

Al riguardo, nel considerare che l’incarico di progettazione riguardava l’adeguamento di un PFTE già approvato in linea tecnica con precedente delibera GC n.388 del 26/11/2021, veniva inoltre richiesto, in sede istruttoria, di specificare le motivazioni sottese all’affidamento del predetto incarico di integrazione del PFTE/definitivo, nonché di far conoscere le modalità di

redazione del PFTE/definitivo e gli eventuali oneri economici, con la produzione degli atti progettuali afferenti a tale progettazione, ivi compresi gli atti della conferenza dei servizi, unitamente alla copia integrale del DIP e del DOCFAP.

In tale contesto, l'istruttoria veniva, altresì, estesa alla verifica dei criteri adottati per la selezione dei soggetti affidatari e alle modalità di verifica dei requisiti generali e speciali che sono stati richiesti ai professionisti incaricati, con la produzione degli elementi documentali comprovanti il possesso dei predetti requisiti unitamente alle verifiche condotte dalla Stazione appaltante.

La Stazione appaltante riscontrava l'avvio del procedimento con nota acquisita al prot. n. 0130491 del 08/10/2025, fornendo in primo luogo una ricostruzione del contesto operativo, normativo e finanziario dell'intervento, con la specificazione delle motivazioni che avevano indotto la S.A. a rivedere la progettazione secondo il nuovo codice d.lgs. 36/2023, a fronte del lasso di tempo intercorso tra la data di presentazione del PFTE (novembre 2021) e la data di assegnazione del contributo (luglio 2023).

Venivano, ulteriormente, forniti elementi esplicativi in merito alla modalità di scelta dei professionisti incaricati e del metodo di calcolo della parcella ed alle verifiche svolte nei riguardi dei soggetti aggiudicatari sul possesso dei requisiti generali e speciali.

Nel merito dei profili segnalati, conclusivamente, il Comune contestava ogni addebito in merito al presunto frazionamento degli incarichi di progettazione, affermando nella sostanza che gli operati *“affidamenti diretti per le prestazioni specialistiche richieste ai professionisti di redazione di elaborati tecnici e grafici, non hanno inficiato il principio della “progettazione tendenzialmente unitaria” e neppure il principio in base al quale “la progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale”, dato che ai professionisti veniva richiesto di affiancare ed operare sotto il coordinamento della struttura tecnica dell'Ente, e dall'altro l'adozione di procedure di affidamento ordinarie non avrebbe certamente consentito il rispetto dei termini dettati, e da interlocuzioni confermati, dall'Ente Finanziatore”*.

In merito allo stato della procedura il Comune di Rimini ha rappresentato l'avvenuto completamento del progetto esecutivo, risultando in corso la verifica del progetto per la sua validazione, cui seguirà l'approvazione da parte della Giunta comunale.

Considerato in diritto

Come evidenziato nelle premesse, l'istruttoria in esame ha riguardato la verifica della regolarità della procedura di affidamento della progettazione per l'adeguamento del PFTE inerente alla “Realizzazione centro servizi polivalente per pesca e acquacoltura - 2° Stralcio (cfr. FEAMPA 2021/2027)”, laddove risultano operati una serie di affidamenti diretti, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del d.lgs. 36/2023, procedendo ad analizzare i presupposti sottesi all'integrazione di una progettazione già svolta, nonché il frazionamento della progettazione in più incarichi conferiti mediante affidamento diretto.

1. Verifica dei presupposti per l'integrazione della progettazione già svolta (PFTE già approvato)

In primo luogo, in sede istruttoria l'indagine ha riguardato la verifica delle motivazioni sottese all'affidamento dell'incarico di integrazione del PFTE/definitivo ai soggetti sopra indicati, atteso che il PFTE era stato già oggetto di approvazione con DGC n. con la delibera 388 del 26/11/2021

e tenuto conto che nell'ambito del DIP si richiamano gli elaborati da redigere per il PFTE, non risultando una specifica motivazione sul punto.

La Stazione appaltante, nel fornire risposta all'avvio dell'istruttoria, ha preliminarmente fornito una ricostruzione dell'iter della procedura, dando in primo luogo evidenza di aver ricevuto da [...] OMISSIONIS [...] gli elaborati relativi alla Realizzazione del Mercato Ittico di Rimini e di aver, quindi, partecipato all'avviso pubblico per l'erogazione di un contributo a valere sulle risorse di cui alla Misura 1.43 "Porti, luoghi di sbarco, sale per la vendita all'asta e ripari di pesca" del Regolamento (UE) n. 508/2014.

In tale contesto, veniva rappresentato ulteriormente che per partecipare al predetto avviso, il progetto ceduto al Comune, redatto anni prima, doveva essere aggiornato al quadro normativo nel frattempo intervenuto e adeguato, affinché fosse rispondente ai criteri previsti nel bando; a tal fine, lo stesso Comune ha dato evidenza che "con D.D. n.1843 del 23/08/2021 si è proceduto con l'affidamento di servizio di ingegneria e architettura alla Soc. [...] OMISSIONIS [...] (che aveva redatto il progetto originario, a suo tempo commissionato dalla [...] OMISSIONIS [...]) avente ad oggetto l'adeguamento e l'integrazione degli elaborati progettuali costituenti il progetto definitivo dell'intervento "Centro Polivalente per la Pesca e l'Acquacoltura Italiana di Rimini", al fine di candidare l'intervento al bando di finanziamento promosso dal MIPAAF a valere su fondi FEAMP 2014-2020 (per un importo di Euro 39.700,50 oltre a Cassa Previdenziale al 4% per Euro 1.588,02 ed IVA al 22% per Euro 9.083,47 e così per complessivi Euro 50.372,00)", precisando ulteriormente che "La scelta dell'affidamento direttoè motivata dall'opportunità di recuperare le capacità tecniche-progettuali già espresse e di utilizzare le competenze acquisite per l'elaborazione del progetto già redatto dal medesimo operatore economico, ottimizzare i tempi progettuali e di conseguenza i costi per l'Amministrazione Comunale".

Conseguentemente a tale affidamento, è stato evidenziato che "Con D.G.C. n.388 del 26/11/2021 è stato approvato il progetto definitivo aggiornato avente ad oggetto "Centro servizi polivalente per la pesca e l'acquacoltura italiana", la cui spesa complessiva è stimata in complessivi Euro 9.000.000,00, di cui Euro 7.000.000,00 a valere su fondi del bando FEAMP 2014-2020 e Euro 2.000.000,00 a valere su risorse proprie dell'Ente" e che "In data 29/11/2021 è stata presentata la candidatura al bando ministeriale del progetto "CENTRO SERVIZI POLIVALENTE PER LA PESCA E L'ACQUACOLTURA ITALIANA" da parte del Comune di Rimini".

Il Comune ha, inoltre, significato che, dato il tempo intercorso tra la candidatura e la comunicazione dell'avvenuto finanziamento e la conseguente impossibilità di realizzazione e rendicontazione delle opere entro la scadenza della programmazione finanziaria europea del periodo 2014-2020, fissata nel 31/12/2023, l'Ente, per non rinunciare al finanziamento concesso, ha manifestato la propria "disponibilità al frazionamento del progetto in due lotti funzionali (così come consentito dal Regolamento Europeo), i cui importi potevano trovare copertura economica a valere su due differenti programmi di finanziamento: FEAMP 2014-2020 e FEAMPA 2021-2027".

La domanda di finanziamento, articolata su due lotti - di cui il 1° lotto funzionale per un importo pari a € 150.000,00 e il 2° lotto funzionale di importo pari a € 8.850.000,00 - è stata accolta dal Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste che, con l'Atto di Concessione acquisito agli atti del Comune con prot. n. 262624 del 26/07/2023, ha assegnato un contributo pari a € 6.850.000,00 per la "Realizzazione del Centro servizi polivalenti per la

pesca e l'acquacoltura italiana 2° Lotto - CUP J98H22000850007" a valere su Fondi FEAMPA 2021-2027.

Alla luce di tale ricostruzione, il Comune ha fornito riscontro alla richiesta di chiarimenti dell'Autorità, rilevando nella sostanza di aver optato, in relazione al secondo lotto, di "sviluppare la progettazione in base alla normativa in quel momento vigente, il D.Lgs 36/2023, ...trattandosi ora di Lotto funzionale inizialmente non previsto dalla progettazione unitaria (redatta in vigore del D.Lgs 50/2016)", dando evidenza che il progetto originario dovesse essere "profondamente aggiornato per rispettare il mutato quadro normativo, adeguarsi ai nuovi indirizzi progettuali e fronteggiare l'aumento dei prezzi".

In tal modo, l'Ente ha sostenuto di non essersi avvalso del disposto di cui all'art. 225, comma 9 del codice, che avrebbe consentito, come rilevato in sede di avvio dell'istruttoria, per l'affidamento dei lavori, l'utilizzo della progettazione già eseguita nella vigore del d.lgs. 50/2016, laddove è stabilito che "le disposizioni di cui all'articolo 23 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 continuano ad applicarsi ai procedimenti in corso. A tal fine, per procedimenti in corso si intendono le procedure per le quali è stato formalizzato l'incarico di progettazione alla data in cui il codice acquista efficacia" e che "Nel caso in cui l'incarico di redazione del progetto di fattibilità tecnico economica sia stato formalizzato prima della data in cui il codice acquista efficacia, la stazione appaltante può procedere all'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori sulla base del progetto di fattibilità tecnico ed economica oppure sulla base di un progetto definitivo redatto ai sensi dell'articolo 23 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50".

Nel prendere atto di quanto riferito dalla S.A. in merito alla necessità di procedere ad una nuova progettazione per tutte le motivazioni esposte in merito all'avvenuta rimodulazione dell'opera in due lotti, resta tuttavia, da rilevare che, in sede di avvio dell'istruttoria, è stato richiesto di produrre copia integrale del DIP e del DOCFAP, con il richiamo all'art. 2 dell'allegato I.7, laddove è previsto che "In relazione a quanto stabilito all'articolo 37 del codice, la redazione del DOCFAP è sempre necessaria per interventi il cui importo per lavori sia pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 14 del codice".

In relazione alla redazione del DOCFAP, si prende ulteriormente atto di quanto riferito dall'Ente sulla non ritenuta necessità di redazione di tale atto, atteso che l'incarico ha riguardato l'adeguamento di una progettazione già svolta, i contenuti principali dell'intervento (es. localizzazione, funzioni e importi) sono rimasti immutati, considerato che "d'altra parte la loro modifica avrebbe comportato una revoca del finanziamento".

Sulla scorta di tale atto, l'Ente ha dunque ritenuto che "il progetto definitivo approvato ben contenesse tutti gli elementi e informazioni oggetto di DocFAP, presentando anzi un livello di definizione e dettaglio molto superiore" e che "anche in aderenza al principio di efficienza dell'azione amministrativa l'approvazione di un DocFAP avrebbe di fatto solo determinato un aggravio procedurale che si è ritenuto di evitare".

Ulteriormente, con riguardo al DIP, si rileva che il Comune ha dato evidenza che con Deliberazione di D.G. n. 322 del 05/09/2024 era stato approvato il Documento di Indirizzo alla Progettazione (DIP), propedeutico agli incarichi di progettazione dell'intervento afferente al 2° lotto funzionale, producendo la delibera di approvazione del DIP, senza allegare copia integrale del DIP, che risulta comunque rinvenuto in allegato alla segnalazione.

Come è noto, i contenuti del DIP, quale atto propedeutico alla progettazione, sono stabiliti dall'art. 3 dell'allegato I.7 al codice, laddove si evince che tale atto deve indicare, in linea

generale, “*le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni livello della progettazione*”, costituendo, in caso di progettazione esterna alla stazione appaltante, “*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, al di là delle innovazioni introdotte con l’ultimo correttivo in materia di gestione informativa digitale, prevede che lo stesso debba contenere, tra l’altro, “*...a) lo stato dei luoghi con le relative indicazioni di tipo catastale 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 ... i) l’indicazione della procedura di scelta del contraente; l) l’indicazione del criterio di aggiudicazione; m) la tipologia di contratto individuata per la realizzazione dell’intervento, e in particolare se il contratto sarà stipulato a corpo o a misura, o parte a corpo e parte a misura n) le specifiche tecniche contenute nei criteri ambientali minimi (CAM), adottati con decreto del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, per quanto materialmente applicabili....q) le specifiche tecniche per l’utilizzo di materiali, elementi e componenti ai fini: 1).....2) della efficienza energetica e della sicurezza e funzionalità degli impianti;”.*

Orbene, rispetto a tali contenuti, dall’esame del DIP si evince che lo stesso contiene indicazioni alquanto generiche riferite ai vari elementi previsti dalla norma che non identificano l’opera da realizzare, risultando inidonee a fornire ai progettisti istruzioni chiare e a definire i requisiti essenziali dell’opera pubblica da realizzare.

Valga, ad esempio, il richiamo allo stato dei luoghi contenuto nel DIP, che si limita in un richiamo a dati catastali, inidoneo ad una descrizione fisica dell’area/immobile, caratteristiche morfologiche, dimensionali e funzionali, accessibilità, infrastrutture presenti, interferenze, criticità etc.

Anche la sezione riferita ai requisiti tecnici che l’intervento deve soddisfare, risulta compilata con riferimenti a norme tecniche, contenendo unicamente la precisazione che “*L’aggiornamento della progettazione dovrà avere come fine fondamentale la realizzazione di un intervento di qualità, tecnicamente valido, nel rispetto del miglior rapporto tra i benefici ed i costi globali connessi all’intera vita dell’opera in modo da garantire: - la qualità dell’opera e la rispondenza alle finalità relative; - il pieno rispetto delle normative di settore*”; precisazione che assolve all’enunciazione di un principio generale, senza una concreta definizione dei requisiti tecnici prestazionali, riferibili ad esempio, ai livelli di sicurezza strutturale e sismica; ai requisiti energetici e ambientali etc.

Pure l’indicazione della tipologia di contratto individuata per la realizzazione dell’intervento contiene dati che non sono risultati attendibili. Si rileva infatti che il DIP riporta l’indicazione che l’appalto sarà strutturato come “appalto integrato”, ossia progettazione esecutiva più esecuzione lavori. In tale contesto, l’affidamento della progettazione ha incluso in un primo momento solo il PFTE, procedendo l’Ente, sia pure in modo frazionato, all’affidamento di plurimi incarichi per la progettazione del PFTE.

Tuttavia, nel fornire riscontro all'avvio dell'istruttoria, il Comune ha dato evidenza del fatto che *“non si è tuttavia proceduto affidamento mediante Appalto Integrato, come previsto inizialmente nel DIP, in quanto a seguito delle recenti esperienze dell'Ente in appalti simili, si sono riscontrate difficoltà rilevanti nell'elaborazione del Progetto Esecutivo da parte dell'appaltatore, determinando rilevanti criticità nel rispetto dei termini contrattuali e pertanto, al fine di raggiungere il risultato con una maggior certezza nei tempi procedurali si è scelto di procedere con l'affidamento di un appalto di sola costruzione delle opere”*.

Ne consegue che, senza rilevare specifiche sopravvenienze, ma solo sulla scorta di motivazioni afferenti ad affermazioni di opportunità e di accelerazione dei tempi, che avrebbero dovuto condursi preliminarmente già al momento della redazione del DIP e della valutazione delle tempistiche procedurali, il Comune ha dato evidenza di modificare la tipologia di contratto.

Tale modifica di impostazione dell'appalto ha avuto risvolti pratici, tenuto conto che ciò ha comportato la necessità di affidare all'esterno anche la progettazione esecutiva, anche in tal caso, in modo frazionato, per singoli incarichi in parte ricorrendo agli stessi professionisti già affidatari dell'incarico del PFTE; così si sono separati, impropriamente, i valori dei due livelli di progettazione, assoggettati a procedure distinte, ciascuno nei limiti dell'importo per l'affidamento diretto, laddove invece sommati sicuramente avrebbero richiesto procedure a rilevanza europea.

2. Verifica dei presupposti per il frazionamento degli incarichi di progettazione e del rispetto delle soglie per l'affidamento diretto.

Ulteriore ambito d'indagine ha riguardato la verifica della legittimità dell'avvenuto frazionamento degli incarichi di progettazione e del rispetto delle soglie per gli affidamenti diretti, di cui all'art. 50, comma 1, lett. b) del d.lgs. 36/2023, conferiti per l'integrazione del PFTE. Ci si riferisce, nel caso di specie, ai seguenti incarichi:

- “redazione degli elaborati tecnici e grafici di Relazione di sostenibilità dell'opera e Relazione CAM e DSNH” CIG [...] OMISSIONIS [...]” ai sensi dell'art. 50 comma 1 lett. b) del D.Lgs. 36/2023, di cui è risultato incaricato [...] OMISSIONIS [...]”, con determinazione Dirigenziale n. 3223 del 29/11/2024, per l'importo di euro 9.848,20, oltre oneri accessori;
- “redazione degli elaborati tecnici e grafici relativi al Progetto Architettonico” CIG [...] OMISSIONIS [...]”, affidato allo [...] OMISSIONIS [...]”, con Determinazione Dirigenziale n. 3224 del 29/11/2024, ai sensi dell'art. 50 comma 1 lett. b) del D.Lgs. 36/2023, per l'importo di euro 113.814,13, oltre agli oneri accessori;
- “redazione degli elaborati tecnici e grafici relativi al Progetto Architettonico - Impianti elettrici e speciali Impianti meccanici” CIG [...] OMISSIONIS [...]”, affidato allo [...] OMISSIONIS [...]”, ai sensi dell'art. 50, comma 1 lett b) del D.Lgs. 36/2023, con Determinazione Dirigenziale n. 3225 del 29/11/2024, per un importo pari ad euro 56.210,67, oltre oneri accessori;
- “redazione degli elaborati tecnici e grafici relativi allo Studio Ambientale (Vas/Valsat) di seguito elencati: QbII.20: Elaborati e relazioni per requisiti acustici e QbII.24 (2): Studio di impatto ambientale o di fattibilità ambientale (VIA-VAS- AIA)”, affidato all'[... OMISSIONIS [...]”, ai sensi dell'art. 50 comma 1 lett. b) del D.Lgs. 36/2023, con Determinazione Dirigenziale n. 3246 del 29/11/2024, per un importo pari a € 40.050,23, oltre oneri accessori;
- “redazione degli elaborati tecnici e grafici relativi al Piano di Sicurezza di seguito elencati: QbIII.05: Piano di manutenzione dell'opera e QbIII.07: Piano di Sicurezza e Coordinamento” affidato all'[... OMISSIONIS [...]”, ai sensi dell'art. 50, comma 1 lett b) del D.Lgs. 36/2023, con

Determinazione Dirigenziale n. 3248 del 29/11/2024 per un importo pari ad euro 38.936,27, oltre oneri accessori.

Come rilevato dalla medesima stazione appaltante nel riscontro fornito, il frazionamento degli incarichi ha riguardato, altresì, la progettazione esecutiva, a seguito del ripensamento sull'adozione dell'appalto integrato, laddove risulta evidenziato di avere operato “.....*in continuità con la redazione del PFTE, costituendo un Gruppo di Lavoro formato da tecnici interni all'Ente, con compiti di coordinamento progettuale in capo ad uno di essi, che operi con il supporto di professionisti esterni, individuati per continuità progettuale negli stessi soggetti che hanno collaborato alla redazione del PFTE, come previsto l'art. 41 comma 8 lett. d) del D.lgs 36/2023, eccezion fatta per lo studio [... OMISSIS ...] che date le tempistiche richieste per l'espletamento delle prestazioni, ha manifestato per le vie brevi la propria indisponibilità ad accettare l'incarico e che pertanto è stato sostituito con l' [...] OMISSIS ...]*”.

In particolare, per la progettazione esecutiva risulterebbero conferiti i seguenti incarichi:

- Redazione elaborati progettuali, afferenti alle “Opere edili e architettoniche” e “Opere strutturali” all’ [...] OMISSIS [...] per l’importo stimato di euro 118.927,55, al netto degli oneri accessori, ai sensi dell’art. 50 comma 1 lett. b) del D. Lgs. 36/2023;
- Redazione elaborati progettuali, afferenti a “Elaborati e relazioni per requisiti acustici”, a “Impianti elettrici e speciali”, nonché a “Impianti meccanici” allo [...] OMISSIS [...] per un importo stimato di euro 49.327,27 al netto degli oneri accessori, sensi dell’art. 50 comma 1 lett. b) del D. Lgs. 36/2023.

Alla luce della siffatta ricostruzione, in merito all’avvenuto frazionamento, la Stazione appaltante ha ritenuto di giustificare il proprio operato, precisando in primo luogo che “*le prestazioni affidate non comprendono l’intera progettazione dell’opera, in quanto alcune attività sono state eseguite direttamente dal personale dell’Ente*”, avendo dunque ritenuto “*di usufruire dei tecnici interni all’Ente assegnati al Settore Infrastrutture e Qualità Ambientale, costituendo l’apposito Gruppo di Lavoro Interno, a supporto del quale è stato necessario affiancare ulteriori figure professionali specializzate, altamente qualificate e con la necessaria esperienza specifica, cui affidare la redazione di specifici elaborati progettuali*”.

In riferimento alle modalità del calcolo del corrispettivo, lo stesso Comune ha riferito di aver calcolato gli importi degli incarichi in conformità al D.M. 17 giugno 2016 (ex D.M. 143 del 31/10/2013), sui quali è stato richiesto un ribasso ai professionisti sulle sole voci spese e oneri accessori, in osservanza della Legge 21 aprile 2023 n. 49, dando tuttavia evidenza, al fine di sostenere che non si trattasse di un frazionamento della progettazione, che “*Purtroppo, le prestazioni oggetto di affidamento non risultano compiutamente individuabili nelle “descrizioni delle singole prestazioni” riportate dal D.M. 17 giugno 2016, a cui applicare le aliquote, in ragione della tipologia di opere per cui veniva richiesta la prestazione” e che “per determinare il compenso per le prestazioni richieste, non ricomprese nell’elenco per il calcolo del corrispettivo, si è fatto ricorso al criterio di analogia con le prestazioni e i criteri individuati dalla Tavola Z-1 allegata al DM 17 giugno 2016*”.

Tale ricostruzione non risulta suffragata dai riscontri documentali in atti, laddove emerge, viceversa, che ai professionisti esterni sono stati affidati veri e propri incarichi di progettazione attinenti alle diverse discipline – architettonica, strutturale, impiantistica e affini – senza che l’oggetto della prestazione risulti circoscritto a mere attività di supporto o assistenza al gruppo di lavoro interno.

Si richiama, a titolo di esempio, la Determinazione Dirigenziale n. 3224 del 29/11/2024, con la quale è stato conferito l'incarico allo [... OMISSIONS ...] nell'ambito del PFTE, laddove è espressamente riportato che *"Il servizio richiesto riguarda lo svolgimento di tutte le competenze tecnico e professionali e degli obblighi riguardanti alla redazione degli elaborati tecnici e grafici relativi al Progetto Architettonico di seguito elencati..."*; analoghe considerazioni valgono per l'affidamento dell'incarico allo [... OMISSIONS ...], laddove risulta nella Determinazione Dirigenziale n. 3225 del 29/11/2024 risulta che *"Il servizio richiesto riguarda lo svolgimento di tutte le competenze tecnico e professionali e degli obblighi riguardanti alla redazione degli elaborati tecnici e grafici relativi al Progetto Architettonico di seguito elencati: Impianti elettrici e speciali....Impianti meccanici"* e così via.

Inoltre, nella documentazione prodotta dalla Stazione appaltante in merito alla costituzione del gruppo di lavoro al momento della redazione del PFTE, risultano per la Redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica le seguenti figure: Coordinamento della Progettazione: [... OMISSIONS ...]; Progetto Architettonico [... OMISSIONS ...]; Progetto Impianti Meccanici, Impianti elettrici e speciali [... OMISSIONS ...]; Sostenibilità ambientale CAM e DSNH [... OMISSIONS ...]; Studio Ambientale Vas/Valsat [... OMISSIONS ...], per il Coordinamento della sicurezza in fase di progettazione l'[... OMISSIONS ...], senza il riferimento ad ulteriori progettisti interni, in aggiunta al coordinatore sopra indicato.

Sul punto, va altresì considerato che nel Quadro Economico dell'Opera, che risulta riportato all'interno delle determinate di affidamento degli incarichi del PFTE, all'interno delle somme a disposizione è compresa la voce *"Spese tecniche relative alla progettazione, nelle necessarie attività preliminari, al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e esecuzione, alle conferenze dei servizi, al supporto al RUP, alla verifica e validazione, alla Direzione Lavori"* a cui risulta destinato l'importo di euro 600.000,00, mentre alla voce *"Spese tecniche di consulenza per attività tecnico amministrative connesse alla progettazione"* non risulta destinata alcuna somma, confermando l'intento dell'Amministrazione di esternalizzare la progettazione vera e propria dell'opera.

Tra l'altro, ai professionisti sono conferite varie attività e diversi elaborati progettuali, spaziando dalle attività di base (quali la redazione di planimetrie) sino alle componenti di maggiore complessità e specializzazione (come il dimensionamento strutturale, il calcolo impiantistico e le correlate verifiche tecniche). Ne discende che la natura e l'ampiezza delle attività effettivamente svolte non paiono compatibili con l'asserita necessità di "affiancare" professionisti esterni al personale tecnico interno, per specifiche attività connotate da elevata specializzazione, risolvendosi piuttosto in un'autonoma attività progettuale esternalizzata.

In realtà, ciò che viene in rilievo è che la Stazione appaltante ha frazionato l'intera progettazione nei diversi ambiti settoriali, affidando nella sostanza ai diversi professionisti le varie parti della progettazione, il cui valore è risultato inferiore alle soglie per l'affidamento diretto.

Sulla compatibilità del frazionamento in esame con l'ordinamento, si richiama in primo luogo l'art. 14 comma 6, laddove prevede, tra l'altro, che *"..... Un appalto non può essere frazionato per evitare l'applicazione delle norme del codice, tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino"*.

Sulla possibilità di frazionare la progettazione, si richiama il principio sancito dalla Delibera ANAC n. 20 del 11/03/2009, secondo cui *"La progettazione deve essere tendenzialmente unitaria, tanto in relazione all'insieme delle fasi progettuali quanto in relazione al complesso delle componenti specialistiche che vi afferiscono"*, ribadendo, quanto già affermato dall'Autorità nelle

Linee guida 1, nel precedente assetto codicistico, secondo cui “...la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista”.

Tali principi sono stati ripresi anche in recenti pronunciamenti dell’Autorità, laddove con il Comunicato del Presidente del 10 luglio 2024 è stato specificato che “*Stante l’evidenziata esigenza di garantire l’omogeneità e la coerenza della progettazione e la conseguente priorità accordata dal vigente codice all’affidamento congiunto e contestuale di tutti gli incarichi di progettazione, 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*”.

Ed ancora è stato precisato che “*In ordine alla possibilità di scorporare la progettazione, peraltro, anche di un unico livello in più servizi si richiama il recente pronunciamento dell’Autorità, con avviso espresso in ordine al previgente Codice ma con indicazioni utili anche in relazione al d.lgs. 36/2023, secondo cui, in linea generale, «L’articolazione dell’appalto in più parti deve garantire che ogni singola frazione abbia una funzionalità che ne consenta l’utilizzazione compiuta, mentre è precluso il frazionamento quando le frazioni sono inserite in una prestazione che può assumere valore e utilità solo se unitariamente considerata. (...) il frazionamento deve essere possibile sul piano tecnico... la giurisprudenza qualifica come illegittimo il comportamento dell’amministrazione che nel bandire una pubblica gara suddivide la stessa in parti “prive di autonomia funzionale” e della “idoneità a essere utilizzati autonomamente, anche senza il completamento delle restanti frazioni”... 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)*” (ANAC, Delibera n. 149 del 20 marzo 2024).

In tale contesto, al fine di valutare la sussistenza di ragioni tecniche che avrebbero potuto giustificare la suddivisione della progettazione in diversi incarichi, va rilevato, come si evince nella relazione generale del PFTE rinvenuta sul sito dell’Amministrazione, che la progettazione ha riguardato la realizzazione del Centro Servizi Polivalente per la Pesca e Acquacoltura italiana, “...al cui interno trovino spazio la sala d’asta del pesce e tutti i servizi per il suo funzionamento, quali celle frigo, macchina del ghiaccio, servizio veterinario, deposito cassette, uffici amministrativi per il funzionamento del mercato e una sala di comunicazione e didattica al servizio degli abituali fruitori del centro, e per accogliere anche occasionali scolaresche e visitatori”, sostanzialmente coincidente con “un edificio su due piani: a piano terra la parte per lo svolgimento delle aste e dei magazzini per stoccaggio temporaneo delle cassette del pescato; a piano primo un’area per uffici ed una parte espositiva”, oltre ad aree pertinenziali.

In tale contesto, attesa l’unitarietà dell’intervento in esame, va osservato che le esigenze di complessità tecnica e specializzazione si sarebbero potute soddisfare con la specifica richiesta di competenze in capo ai progettisti, senza dover ricorrere a frazionamenti, semmai favorendo l’aggregazione della compagine dei professionisti; inoltre, come già precisato dall’Autorità, anche le esigenze di efficienza, personalizzazione e adattabilità del progetto sono favorite da un’impostazione unitaria della progettazione (cfr. Delibera 515 del 6 novembre 2024).

Al contempo, non si rileva l’autonomia funzionale dei singoli incarichi di progettazione, laddove l’operata suddivisione della progettazione ha comportato l’improprio concorso di più

professionisti non solo nel medesimo livello progettuale, ma altresì nell'ambito di prestazioni unitarie, per i quali non si rilevano ragioni giustificatrici di differenziazione.

Al riguardo si osserva che, nell'ambito della progettazione architettonica, allo [...] OMISSION [...] risultano conferite le prestazioni afferenti a "QbI.01: Relazioni, planimetrie, elaborati grafici - QbII.01: Relazioni generale e tecniche, Elaborati grafici, Calcolo delle strutture e degli impianti, - eventuali Relazione sulla risoluzione delle interferenze e Relazione sulla gestione materie - QbII.03: Disciplinare descrittivo e prestazionale - QbII.08: Schema di contratto, Capitolato speciale d'appalto - QbII.12: Relazione sismica e sulle strutture - QbII.05: Elenco prezzi unitari ed eventuali analisi, Computo metrico estimativo, Quadro Economico"; nell'ambito della stessa progettazione architettonica, risulta conferito un separato incarico riferito ad Impianti elettrici e speciali e ad impianti meccanici.

Tale diverso incarico risulta conferito allo [...] OMISSION [...] per la redazione di elaborati sovrapponibili al precedente incarico, afferenti, tra l'altro, a: "QbII.01: Relazioni generale e tecniche, Elaborati grafici, Calcolo delle strutture e degli impianti, eventuali. Relazione sulla risoluzione delle interferenze e Relazione sulla gestione materie; QbII.03: Disciplinare descrittivo e prestazionale QbII.08: Schema di contratto, Capitolato speciale d'appalto QbIII.03: Computo metrico estimativo, Quadro economico, Elenco prezzi e eventuale analisi, Quadro dell'incidenza percentuale della quantità di manodopera".

Nella sostanza, si rileva che la progettazione delle opere deve intendersi come un servizio unitario, essendo la progettazione delle singole parti inscindibilmente connessa ad una visione unitaria dell'impostazione progettuale e priva di autonomia funzionale; la suddivisione della progettazione in una pluralità di incarichi, che nel caso di specie non risponde a specifiche esigenze tecniche anche in relazione alla tipologia di opera, rende, peraltro, maggiormente onerosa e complessa la gestione della relativa fase.

Sul punto si richiama l'orientamento dell'Autorità, teso a rilevare che *«...lo scorporo di particolari categorie di opere, e il conseguente separato affidamento della progettazione, appare ragionevole solo in riferimento ad opere caratterizzate da particolare specializzazione tecnica, rintracciabile, ad esempio, in alcuni peculiari lavori di restauro o nella manutenzione di superfici decorate di beni architettonici, ma non nella progettazione di edifici caratterizzati da unità funzionale, come la scuola primaria del caso di specie, in quanto, si presuppone che gli operatori possiedano quelle qualifiche e competenze necessarie alla partecipazione alla procedura»* e che *«Ciò stante, 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).

Ferma restando la mancanza dei presupposti per l'affidamento separato delle singole prestazioni progettuali, va comunque verificato il rispetto delle soglie previste per l'affidamento diretto, alla luce del disposto di cui all'art. 14 del d.lgs. 36/2023, secondo cui, al comma 4: *«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»*, con l'ulteriore previsione del comma 6 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”.

Sul punto, l'Autorità ha avuto modo di chiarire 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).

Ed ancora, proprio con riferimento all'ambito della progettazione, l'Autorità ha avuto modo di precisare 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, n. 2/2002 e deliberazioni n. 26/2012, n. 5/2006, n. 67/2005, n. 153/2004, consultabili sul sito istituzionale)”* 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. Delibera ANAC n. 149 del 20 marzo 2024).

Tali principi risultano confermati dal suddetto Comunicato dell'Autorità del 10 luglio 2024, laddove è stato ribadito, tra l'altro, che *“le stazioni appaltanti al fine di non eludere il divieto di artificioso frazionamento 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”*.

L'applicazione di tali principi al caso di specie, richiederebbe, dunque, di computare, ai fini dell'individuazione della procedura da espletare per l'affidamento degli incarichi attinenti all'ingegneria ed all'architettura, l'importo totale dei servizi da affidare per addivenire ad una progettazione completa.

Invero, mediante l'utilizzo del frazionamento, i vari incarichi sono stati contenuti entro il valore previsto per l'affidamento diretto pari ad euro 140.000,00, alcuni proprio a ridosso della soglia suddetta, come ad esempio, l'incarico conferito allo [... OMISSIONIS ...], il cui importo è risultato stimato in euro 139.671,28, oltre accessori.

Sul punto, la Stazione appaltante ha ritenuto di difendere il proprio operato, rappresentando che *“L'azione del RUP è sempre stata svolta ad addivenire alla realizzazione dell'opera, necessaria e strategica per la Città, e a tal fine scongiurare la perdita del finanziamento dell'opera, posto che, come già evidenziato, il Ministero nei vari incontri tenutisi ha sempre ribadito l'obbligo di rispettare la tempistica prevista nel bando FEAMP 2014-2021 che prevedeva 18 mesi per la realizzazione dell'opera, a partire dalla Concessione del finanziamento”* e che *“In ragione di ciò, nel caso in esame le procedure ordinarie per l'affidamento dell'aggiornamento progettuale, oltre*

che non idonee - in quanto oggetto dell'affidamento non era l'intera progettazione dell'intervento ma solo di alcuni aspetti progettuali specialistici - sarebbero risultate comunque incompatibili con i tempi imposti dall'ente finanziatore, e pertanto inefficaci rispetto al risultato della realizzazione dell'opera", precisando che "il RUP ha pertanto esercitato il proprio potere discrezionale e interpretato le norme, nel solo interesse pubblico della realizzazione dell'intervento, promuovendo altresì efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa".

Tale motivazione non risulta idonea a confutare i rilievi formulati in sede di avvio, atteso che non risulta ammissibile esercitare il potere discrezionale per eludere le soglie previste per le procedure di affidamento, soprattutto con riferimento alle procedure a rilevanza europea; peraltro, anche il riferimento alle ragioni di urgenza connesse al rispetto dei tempi del finanziamento - asseritamente ritenute dal Comune di Rimini incompatibili con lo svolgimento di una procedura ordinaria - non risultano del tutto comprovate, tenuto conto che l'assegnazione del contributo risaliva a luglio 2023 e gli incarichi del PFTE sono stati conferiti con determinazioni contestuali del 29/11/2024, mentre gli incarichi del progetto esecutivo risultano successivi finanche al maggio 2025, che lascerebbe supporre che l'Ente abbia avuto a disposizione il tempo utile per la pianificazione ed organizzazione delle procedure.

Peraltro anche l'ulteriore argomentazione del Comune – tesa a rilevare che *"Il calcolo delle competenze tecniche, riconosciute ai professionisti incaricati della redazione degli elaborati tecnici e grafici specialistici del PFTE, ha evidenziato che i servizi affidati all'esterno non potevano essere paragonati alla completa progettazione delle opere dato che le tariffe professionali per queste attività avrebbero comportato una spesa per l'Ente pari 576.056,20 € ..., molto superiore a 266.680,37 €, pari alla spesa complessiva sostenuta dall'Ente per i servizi affidati"* - risulta del tutto ininfluente, potendo invero denotare o l'insufficienza dei corrispettivi calcolati negli incarichi di progettazione, ovvero corroborare l'assunto del frazionamento della progettazione che risulterebbe, seguendo l'impostazione dell'Ente, suddivisa anche tra altri soggetti, comunque non identificati.

Pertanto, alla luce di quanto esposto- anche richiamando il carattere onnicomprensivo dell'attività di progettazione - si rileva che il cumulo degli importi dei vari incarichi, già conferiti per il PFTE, pari ad euro 258.859,50 oltre oneri accessori, al netto del ribasso, avrebbe determinato, di certo, il superamento della soglia di affidamento diretto, con elusione della soglia di rilevanza europea, evidenziandosi l'insussistenza dei presupposti per procedere all'affidamento diretto dei servizi di progettazione ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del d.lgs. 36/2023 e il mancato rispetto dei principi di efficienza, efficacia, economicità e di libera concorrenza.

Vi è di più. Alla luce dei principi esposti, l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto tenere conto, nel computo del valore globale della progettazione, anche gli importi delle prestazioni afferenti alla successiva fase della progettazione esecutiva, per la quale sono stati affidati incarichi separati, parimenti in violazione del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto.

L'affidamento unitario del PFTE e del progetto esecutivo, mediante l'utilizzo della corretta procedura di gara, avrebbe consentito, tra l'altro, di attuare correttamente la previsione di cui all'art. 41 comma 8, lett. d) del codice, secondo cui *"il progetto esecutivo, in coerenza con il progetto di fattibilità tecnico-economica:... d) di regola, è redatto dallo stesso soggetto che ha predisposto il progetto di fattibilità tecnico-economica. Nel caso in cui motivate ragioni giustifichino l'affidamento disgiunto, il nuovo progettista accetta senza riserve l'attività progettuale svolta in*

precedenza"; a fronte dell'assenza di motivate ragioni per l'affidamento disgiunto del PFTE e del progetto esecutivo.

Si ricorda, peraltro, che l'unicità della procedura svolta secondo la normativa regolante gli appalti sopra soglia avrebbe garantito anche una più adeguata selezione dei concorrenti sotto il profilo della capacità economica e tecnica, tenuto conto della regola vigente per gli affidamenti diretti (richiamata dalla stessa Amministrazione), di fare riferimento unicamente a documentate esperienze pregresse.

Infine, 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.

3. Sulla correttezza della verifica dei requisiti dei soggetti affidatari

Infine, il procedimento istruttorio ha riguardato le modalità di selezione dei concorrenti e la completezza delle verifiche svolte in merito ai requisiti generali e speciali.

Sul punto la Stazione appaltante ha rappresentato che *"il RUP ha selezionato i professionisti da incaricare (a supporto del Gruppo di lavoro interno) sulla base dei profili curriculari, che hanno evidenziato una comprovata esperienza professionale e la specializzazione nella progettazione di grandi strutture per la vendita, nonché una elevata competenza nelle analisi ambientali e del ciclo di vita delle opere, con particolare riferimento ai CAM"*, emergendo, in particolare dalle determinate di affidamento, l'attivazione di trattative dirette sul portale del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) o sul portale SATER.

In merito alle verifiche svolte, lo stesso Ente ha riferito che con riferimento ai *"Requisiti Generali: (artt. 94 e 95 D.Lgs. 36/2023) per essi si è proceduto alla verifica dei requisiti autodichiarati dai professionisti con le seguenti modalità..."*, richiamando l'acquisizione di singole certificazioni e solo, con riferimento all'acquisizione del certificato del casellario, risulta operato il richiamo al FVOE e senza mettere a disposizione i riscontri documentali acquisiti.

Con riferimento invece ai requisiti speciali, il Comune di Rimini ha rappresentato di avere *"...provveduto alla verifica della idoneità e capacità tecnico-professionali, in rapporto ai servizi affidati mediante esame e valutazione delle risultanze curriculari, che hanno evidenziato, oltre ad idonea capacità ed esperienza pregresse specifiche, anche una comprovata specializzazione nella progettazione di grandi strutture per la vendita, nonché una elevata competenza nelle analisi ambientali e del ciclo di vita delle opere, con particolare riferimento ai CAM., elementi ritenuti fondamentali per gli affidamenti a supporto de quibus"*.

In riferimento alla completezza delle verifiche che si assumono svolte, si rileva che l'art. 17 comma 5 del codice prevede, tra l'altro, che *"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"*.

In merito alle modalità di verifica dei requisiti si richiama il disposto dell'art. 24 del codice, secondo cui *"Presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici opera il fascicolo virtuale dell'operatore economico che consente la verifica dell'assenza delle cause di esclusione di cui agli articoli 94 e 95 per l'attestazione dei requisiti di cui all'articolo 103 per i soggetti esecutori di lavori pubblici, nonché dei dati e dei documenti relativi ai criteri di selezione requisiti di cui all'articolo 100 che l'operatore economico inserisce"*, con l'ulteriore principio generale espresso dall'art. 99 *"La stazione appaltante verifica l'assenza di cause di esclusione automatiche di cui all'articolo 94"*.

attraverso la consultazione del fascicolo virtuale dell'operatore economico di cui all'articolo 24, la consultazione degli altri documenti allegati dall'operatore economico, nonché tramite l'interoperabilità con la piattaforma digitale nazionale dati di cui all'articolo 50-ter del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e con le banche dati delle pubbliche amministrazioni" e che "2. La stazione appaltante, con le medesime modalità di cui al comma 1, verifica l'assenza delle cause di esclusione non automatica di cui all'articolo 95, e il possesso dei requisiti di partecipazione di cui agli articoli 100 e 103".

Solo con riferimento alle procedure di affidamento di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b), di importo inferiore a 40.000 euro, l'art. 52 consente che *"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"*.

Alla luce di quanto esposto, presupposto per l'affidamento degli incarichi di progettazione, quantomeno per quelli di importo superiore ad euro 40.000,00 - fatta eccezione per i casi di cui all'art. 99 comma 3-bis del codice - è la completezza delle verifiche svolte sul possesso dei requisiti in capo ai soggetti incaricati, da effettuare, in riferimento alle certificazioni disponibili, mediante l'utilizzo del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), secondo le indicazioni contenute nel provvedimento ANAC n. 262 del 20/6/2023 e tenuto conto delle precisazioni contenute Comunicato del Presidente del 16 aprile 2025.

Rispetto a tale previsione, con specifico riferimento ai requisiti di carattere generale, dalle dichiarazioni fornite dalla stazione appaltante, non risulterebbe invece attuato l'obbligo di verifica dei requisiti mediante l'utilizzo del FVOE, atteso che lo stesso risulterebbe utilizzo unicamente per la *"acquisizione del certificato del casellario"* e non per le altre certificazioni acquisibili tramite il sistema, non coerentemente con i principi della digitalizzazione.

Oltre a tale rilievo, risulterebbe comunque che le verifiche che il Comune dichiara di avere svolto - senza fornire riscontro documentale – risulterebbero incomplete, quanto meno con riferimento ai requisiti antimafia, che non risultano richiamati nel riscontro fornito.

Con riferimento invece ai requisiti di carattere speciale, viene in rilievo la dichiarazione del Comune di Rimini di essersi basato sulle risultanze curriculari, senza dare evidenza dello svolgimento di specifiche verifiche.

Sul punto si deve tenere presente che l'art. 50 comma 1 lett. b) del d.lgs. 36/2023 prevede la possibilità di *"affidamento diretto dei servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 140.000 euro, anche senza consultazione di più operatori economici, assicurando 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."*

Con riferimento a tale previsione, il MIT ha avuto modo di precisare che *"la ratio alla base del citato requisito specificamente previsto per gli affidamenti diretti sembra porre l'accento non tanto sul dato del fatturato generale, quanto sulla tipologia di attività svolta dall'operatore economico"*, dando ulteriormente evidenza che *"Per i contratti di servizi e forniture è inoltre facoltà della stazione appaltante richiedere all'affidatario, in aggiunta alle pregresse esperienze idonee, il possesso di requisiti di ordine speciale secondo quanto previsto dall'art. 100 D.Lgs. 36/2023"* (cfr. parere MIT 2192/2023).

In tale contesto dunque – pur dandosi atto della discrezionalità della stazione appaltante nell'individuare le modalità con cui devono essere documentate le "esperienze idonee" (cfr. Anac

- Vademedum per affidamenti diretti - 30.07.2024) – occorre rilevare che, in linea generale, la locuzione *"documentate esperienze pregresse"* prospetta la necessità di acquisire riscontri documentali, finalizzati alla verifica, da parte delle Stazioni appaltanti, dell'effettivo svolgimento dei servizi e alla valutazione dell'idoneità degli stessi a comprovare la capacità esecutiva per lo svolgimento degli incarichi da affidare.

Ne consegue che le stazioni appaltanti non possono limitarsi ad acquisire dichiarazioni sostitutive o il curriculum, come parrebbe avvenuto nel caso in esame da parte del Comune di Rimini.

Ciò in coerenza con quanto ritenuto dall'Autorità, secondo cui *"L'affidamento diretto non attribuisce alla Stazione appaltante un potere incondizionato di scelta del contraente, dovendo comunque assicurarsi che l'o.e. selezionato possegga i requisiti professionali ed economici necessari e sufficienti per eseguire l'appalto a regola d'arte,....."* (cfr. Delibera n. 268 del 7 giugno 2022).

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 22 dicembre 2025

Delibera

- di rilevare l'incompletezza del DIP e l'inidoneità dello stesso a fornire una guida per i progettisti e per la definizione delle caratteristiche tecniche e funzionali dell'intervento;
- di ritenere censurabile la decisione del Comune di Rimini di suddividere lo svolgimento della progettazione in più incarichi, senza riscontrare specifiche esigenze tecniche ed in assenza della ricorrenza dell'autonomia funzionale dei singoli segmenti progettuali, rilevando al contempo la violazione del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto, di cui all'art. 14 comma 6 del codice; ciò, tenuto conto che la parcellizzazione della progettazione ha consentito di utilizzare lo strumento dell'affidamento diretto per ciascuno degli affidamenti, laddove il cumulo degli importi dei vari incarichi avrebbe determinato il superamento della soglia di rilevanza europea;
- di confermare, altresì, il ricorrere di margini di approssimazione, tenuto conto che non risulta prodotta la documentazione afferente alle verifiche che si assumono svolte dal Comune sul possesso dei requisiti generali, non risultando, al contempo, correttamente attuato l'obbligo di verifica dei requisiti mediante l'utilizzo del FVOE; inoltre, con riferimento alla comprova del "possesso di pregresse e documentate esperienze idonee", non sono stati prodotti specifici riscontri documentali in merito alle verifiche svolte, a corredo di eventuali atti curriculari;
- di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente Delibera alla Stazione appaltante ai fini delle proprie valutazioni e per l'assunzione, pro-futuro, in relazione alle attività di competenza, dei necessari correttivi al fine di conformarsi adeguatamente alla disciplina normativa di riferimento.

Il Presidente

Avv. Giuseppe

Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 5 gennaio 2026

Il Segretario: Laura Mascali

Firmato digitalmente