



Presidente

Al Comune di Gamberale  
c.a del RUP  
[... OMISSIS ...]

p.c.  
All'RPCT

PEC: [... OMISSIS ...]

Fasc. Anac n. 5613/2024 (da citare nella corrispondenza)

## Oggetto

- PROGETTAZIONE DELLA RIQUALIFICAZIONE E RECUPERO CENTRO STORICO - **CUP: C63B22000020001 - CIG 9375209B34** PROGETTAZIONE DELLA RIQUALIFICAZIONE E SISTEMAZIONE CENTRO ABITATO - CUP: **C63B22000030001 - CIG 93752469BD**
- PROGETTAZIONE DELLA VALORIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE LOCALITÀ COMUNALE PIANO D'ISCHIA - **CUP: C63B22000040001 - CIG 93751667B9**

S.A. Comune di Gamberale – Nota di definizione a firma del Presidente ai sensi dell'art. 21 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici di cui alla Delibera n. 803 del 4 luglio 2018 e s.m.i.

Nell'esercizio dell'attività di vigilanza di cui all'art. 222, comma 3 del d.lgs. 36/2023, con nota prot. n. 0152087 del 19/12/2024 è stata inoltrata richiesta informativa nei riguardi del Comune di Gamberale al fine di acquisire elementi di conoscenza sull'iter seguito per l'affidamento delle progettazioni in oggetto e sullo stato delle medesime.

Ciò, tenuto conto del venire in rilievo che l'Amministrazione comunale di Gamberale aveva proceduto all'affidamento di separati servizi di ingegneria per la progettazione di riqualificazione e sistemazione del territorio comunale.

Con nota acquisita al prot. n. 0008061 del 20/01/2025 e successive integrazioni, il medesimo Comune ha fornito il relativo riscontro, dando evidenza, nella sostanza, che per ogni intervento riportato, risultavano conferiti gli incarichi di progettazione definitiva/esecutiva mediante affidamento diretto, con conseguente acquisizione delle progettazioni definitive, all'epoca in fase di approvazione da parte degli Enti preposti al vincolo, risultando già acquisito il parere della SABAP.

In relazione a tali fattispecie, con successiva nota prot. n. 0035301 del 06/03/2025 è stato avviato, d'ufficio, il procedimento per la verifica della correttezza dell'operato dell'Amministrazione comunale di Gamberale relativamente all'affidamento dei predetti servizi di architettura e ingegneria, con riferimento, in primo luogo, alle modalità di determinazione del valore della progettazione.



Al contempo, l'istruttoria è stata estesa alla verifica della correttezza/coerenza dell'identificata categoria di progettazione - afferente per ogni intervento alla "E.19 - Arredamenti con elementi singolari, Parchi urbani, Parchi ludici attrezzati, Giardini e piazze storiche, Opere di riqualificazione paesaggistica e ambientale di aree urbane" - con gli interventi oggetto di progettazione, in relazione all'effettiva natura delle opere.

Inoltre, è stato richiesto, in sede di avvio del procedimento, di far conoscere i criteri adottati per la selezione dei soggetti affidatari e le 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.

Nel medesimo contesto, è stato richiesto di chiarire le valutazioni condotte in merito alla necessità di suddividere la progettazione delle opere di riqualificazione del territorio comunale in tre distinte zone e con affidamenti separati, constatata la omogeneità delle categorie assunte alla base degli incarichi e la contestualità delle determinate adottate.

Infine, è stato richiesto alla Stazione appaltante di fornire un aggiornamento sullo stato delle progettazioni in esame.

Con comunicazione acquisita al prot. n. 53108 del 04/04/2025 è stato fornito il riscontro della Stazione appaltante, per la produzione delle relative controdeduzioni, dando evidenza nella sostanza che *"Le fasi attuali delle progettazioni riguardano la "Progettazione definitiva" per le quali si stanno richiedendo i pareri (autorizzazioni o nulla-osta) agli Enti sovracomunali preposti ai vincoli", precisando che "che si è ancora nella fase delle progettazioni definitive, pertanto nelle successive fasi della "Progettazione Esecutiva", si potrà eventualmente procedere a migliorare, variare la qualità e l'entità delle lavorazioni"*.

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

#### **Sulla congruità della categoria di progettazione E.19**

Come rilevato nelle premesse, il primo profilo di approfondimento istruttorio ha riguardato la verifica delle modalità di determinazione del valore della progettazione e della congruità della categoria della progettazione, richiedendo alla Stazione appaltante elementi informativi in merito.

Sul punto la Stazione appaltante, con il suddetto riscontro, ha in primo luogo dato evidenza che *"In relazione al calcolo delle parcelle relative alle progettazioni di cui in oggetto, l'allora RUP ha correttamente e regolarmente applicato il vigente D.M. 17.06.2016 classificandole nella Categoria d'opera "Edilizia", con la precisazione di avere assunto, nella descrizione funzionale delle opere, la categoria "E.19 Arredi, Forniture, Aree esterne pertinenziali allestite \_Arredamenti con elementi singolari, Parchi urbani, Parchi ludici attrezzati, Giardini e piazze storiche, Opere di riqualificazione paesaggistica e ambientale di aree urbane", ritenuta dall'Ente pertinente agli "interventi di riqualificazione e valorizzazione di tre diverse zone del territorio comunale, distinte l'una dall'altra, quali piazze storiche e borghi di elevato valore paesaggistico"*.

Tali considerazioni non forniscono elementi di chiarimento idonei a confutare i profili di contestazione, evidenziati nell'avvio del procedimento.

In primo luogo, si rileva che la Stazione appaltante non ha fornito evidenza della documentazione utilizzata per l'identificazione della categoria ai fini dell'affidamento degli incarichi di progettazione, né ha fornito spiegazioni in merito alla documentazione resa disponibile agli offerenti per la formulazione delle offerte, non risultando prodotti i relativi progetti di fattibilità tecnico ed economica.



Al di là di tale considerazione preliminare, in merito alla congruità della categoria di progettazione E.19, va osservato che, come già evidenziato in sede di avvio dell'istruttoria, nell'ambito delle progettazioni definitive sviluppate in attuazione dei suddetti incarichi e prodotte in atti, gli interventi progettati afferiscono principalmente ad opere di rifacimento del piano stradale e canalizzazione opere piovane.

Nel dettaglio si rileva che, con riferimento all'incarico conferito all'[... OMISSIS ...], afferente a "riqualificazione e recupero centro storico" (CIG 9375209B34), nel riepilogo delle categorie dei lavori, contenuto nel computo metrico estimativo del progetto definitivo, - rispetto all'importo complessivo dei lavori pari ad euro 1.174.500,53 - i lavori stradali ammontano ad euro 859.733,80, le opere di regimazione acque superficiali ammontano ad euro 171.124,96, laddove l'arredo urbano risulta avere un'incidenza di euro 83.159,66. Tali dati parrebbero confermati anche dalla descrizione contenuta nella relazione generale del progetto definitivo, laddove si prevede che *"Gli interventi previsti alla luce di quanto sopra esposto, prevedono sostanzialmente il totale rifacimento del piano stradale, il relativo sottofondo, e dei sottoservizi e possono nello specifico essere così riassunti..."*.

Inoltre, con riferimento all'incarico conferito all'[... OMISSIS ...], afferente alla progettazione della "riqualificazione e sistemazione centro abitato", su un importo totale dei lavori pari ad euro 1.375.365,25, i lavori stradali risultano computati nel progetto definitivo in euro 1.072.449,55, le opere di regimazione delle acque superficiali in euro 246.848,68 e le opere di arredo urbano in soli euro 33.568,61.

Infine, con riferimento all'incarico conferito all'[... OMISSIS ...], afferente alla progettazione della "Valorizzazione e riqualificazione località comunale Piano D'Ischia", si evidenzia che tra gli elaborati progettuali del progetto esecutivo risulta presente il capitolato speciale d'appalto, il quale - nel quantificare i lavori in euro 1.540.000,00 - identifica le categorie di qualificazione delle lavorazioni, indicando come prevalente la categoria OG 3 (opere stradali) per un importo di euro 1.069.023,87 69, e come scorporabile la categoria OS 24 (verde e arredo urbano) per l'importo di euro 470.976,13.

Nel relativo computo, allegato alla progettazione definitiva e alla progettazione esecutiva, si evince che la principale voce degli interventi inerisce al "Rifacimento del manto stradale, potenziamento delle reti di raccolta acque bianche e acque nere, realizzazione di impianto elettrico interrato".

Tali elementi confermerebbero la non esaustività della categoria di progettazione assunta in sede di conferimento degli incarichi E.19, laddove la parte principale della progettazione parrebbe riguardare altre categorie di progettazione come, ad esempio, la categoria V.01, afferente a "Interventi di manutenzione su viabilità ordinaria", e altresì lavori di "Fognature urbane improntate a grande semplicità".

Sul punto il Comune di Gamberale non ha fornito idonee controdeduzioni, limitandosi a rilevare che *"...si è ancora nella fase delle progettazioni definitive, pertanto nelle successive fasi della "Progettazione Esecutiva", si potrà eventualmente procedere a migliorare, variare la qualità e l'entità delle lavorazioni"*, senza tuttavia smentire, allo stato, le caratteristiche degli interventi e la natura tecnica degli stessi.

L'unificazione delle progettazioni all'interno di un'unica categoria pare confermare il ricorrere di approssimazioni procedurali da parte della Stazione appaltante che - oltre ad avere ripercussioni sulla stima del corrispettivo della progettazione - potrebbe incidere altresì sul possesso della capacità tecnica e professionale dei progettisti.

Si rammenta sul punto, ad esempio, che la progettazione delle opere stradali è un'attività riservata essenzialmente alla figura professionale dell'ingegnere. Risulta consolidato *"l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la progettazione delle opere viarie che, come nel caso in esame, non siano*



*strettamente connesse con i singoli fabbricati, è di pertinenza degli ingegneri, in base all'interpretazione letterale, sistematica e teleologica degli art. 51, 52 e 54, r.d. 23 ottobre 1925, n. 2537..", con la precisazione che "A conferma dell'anzidetto riparto di competenze soccorre, peraltro, l'art. 54 del r.d. n. 2537/1925 laddove precisa ulteriormente che le competenze dell'Architetto sono espressamente escluse "per le applicazioni industriali e della fisica, nonché i lavori relativi alle vie, ai mezzi di comunicazione e di trasporto e alle opere idrauliche". (TAR Lazio sentenza n. 13057/2024). Nella medesima sentenza risulta precisato che "Ora, l'eventualità che le lavorazioni oggetto di progettazione possano insistere su beni soggetti ai vincoli di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 o di "rilevante interesse artistico", legittima, semmai, ai sensi del combinato disposto degli art. 51 e 52 del r.d. n. 2537/1925, l'ulteriore supporto di un architetto..."*

Analoghe considerazioni valgono dunque anche per le opere idrauliche, laddove la giurisprudenza ha avuto modo di rilevare che "Quanto alla giurisprudenza sedimentatasi sul riparto di competenze fra le categorie professionali dell'ingegnere e dell'architetto, il Consiglio di Stato riconosce, in chiave generale, che "la progettazione delle opere viarie, idrauliche ed igieniche, che non siano strettamente connesse con i singoli fabbricati, è di pertinenza degli ingegneri, in base all'interpretazione letterale, sistematica e teleologica degli artt. 51, 52 e 54 del R.D." (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2938; id., V, 6 aprile 1998, n. 416; id., IV, 19 febbraio 1990, n. 92)" (Cons. Stato, Sez. V, 22 luglio 2021, n. 5510; 17 luglio 2019, n. 5012)", (cfr. TAR Campania, sentenza n. 03403/2024).

Lo stesso Consiglio di Stato, in merito ad un intervento di ampliamento della rete fognaria comunale, ha avuto modo di precisare che "In diverso senso è sufficiente osservare, da un lato, che l'intervento configura nella specie pur sempre un'opera idraulica, anziché di semplice «edilizia civile» stricto sensu; dall'altro, che in relazione ad essa non viene in rilievo alcun aspetto artistico, bensì per l'appunto specificamente il profilo tecnico (cfr. anche l'art. 52, comma 2, cit., in relazione a «la parte tecnica»), considerato d'altra parte che il tratto fognario è collocato nel sottosuolo, e che il solo "ripristino della pavimentazione stradale" non è dimostrato assumere rilevanza o impatto artistico" (cfr. Consiglio Stato sentenza n. 11149/2023).

Da tali considerazioni ne discende che, a fronte della dedotta prevalenza di opere di rifacimento del piano stradale e canalizzazione opere piovane, non risultano chiarite le valutazioni che hanno indotto l'Amministrazione comunale a richiedere la competenza degli architetti per due interventi da progettare e di un ingegnere per un altro intervento di riqualificazione del territorio comunale, considerando dunque, per i due interventi affidati ad architetti, solo gli eventuali aspetti storico-artistici e paesaggistici, rispetto alle attività di competenza ingegneristica.

### **Completezza verifica requisiti**

Ulteriore ambito di approfondimento istruttorio ha riguardato le modalità di svolgimento delle verifiche da parte della Stazione appaltante in merito ai requisiti posseduti dai soggetti aggiudicatari delle procedure in oggetto.

Al riguardo in sede di avvio dell'istruttoria è stato richiesto inoltre di far conoscere i criteri adottati per la selezione dei soggetti affidatari e le 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.

Nel riscontro fornito dalla Stazione appaltante è stato chiarito che "Il RUP ha selezionato su detta piattaforma telematica i professionisti in possesso dei requisiti richiesti attinenti alle progettazioni in



*parola, verificandone e valutandone i curricula', nonché di avere proceduto nella persona dello stesso RUP "...alla richiesta di offerta a ribasso, e ritenutala congrua dopo le opportune verifiche generali e speciali anche attraverso il PASSOE ANAC, ha proceduto all'affidamento dei medesimi", con allegata documentazione.*

Nell'ambito della documentazione trasmessa, risultano contenuti, per ciascuno degli affidamenti, i relativi DGUE, le offerte economiche, le schede PASSOE e i curricula.

In allegato risultano prodotte anche le lettere di invito per la formulazione delle offerte, nell'ambito delle quali è richiesto di dimostrare la "*comprovata competenza tecnica professionale in servizi simili prestati per enti pubblici*", richiamando, all'interno della documentazione da produrre in allegato all'offerta tecnica, il curriculum professionale.

In riferimento alla completezza delle verifiche svolte, si rammenta che l'art. 1, comma 2, lett. a) della Legge 11.09.2020 n. 120 e s.m.i., applicabile *ratione temporis* – nel consentire l'affidamento diretto dei servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro – fa salva "*...l'esigenza che siano scelti soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione*", fermi restando i requisiti generali previsti per la partecipazione alle procedure di affidamento.

In riferimento a tale normativa e alla valenza del riferimento alle *pregresse e documentate esperienze analoghe*, il MIT con il parere n. 987/2021 ha avuto modo di chiarire che "*In base a quanto previsto dall'art. 1, comma 2 lett. a) del decreto 77/2021, come modificato dalla legge 108/2021, occorre che i soggetti affidatari siano "in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento", comunque nel rispetto del principio di rotazione. Appare corretto il riferimento ai requisiti di capacità tecnica e professionale di cui all'art. 83, co.1 lett. c). La disposizione novella espressamente l'art. 1, comma 2 lett. a) del decreto 77/2021 e, dunque, per quanto riguarda i servizi, si applica a tutti gli affidamenti di importo compreso tra 0 e 139.000 euro*".

La normativa in esame risulta riprodotta nel codice vigente all'art. 50 comma 1 lett. b) del d.lgs. 36/2023, laddove è stata prevista 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;*", in relazione al quale è stato precisato 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, assunta pertanto la riconducibilità delle esperienze analoghe ai requisiti di capacità tecnico professionale, come prevista dall'art. 83 comma 1 lett. c) del previgente codice, ad oggi riprodotto nell'art. 100 del nuovo codice, l'effettivo possesso di tale capacità deve essere adeguatamente comprovato ed accertato da parte della medesima stazione appaltante.

Nel caso in esame – nel rilevare che non risulta prodotta la documentazione afferente alle verifiche che si assumono svolte sul possesso dei requisiti generali – in ordine ai predetti requisiti speciali viene in



rilevato quanto dedotto dalla Stazione appaltante in merito all'avvenuta acquisizione dei curricula dei soggetti affidatari, che risulterebbero asseritamente "valutati e verificati".

In merito all'idoneità di tale documentazione a comprovare le pregresse esperienze analoghe (oggi sostituite con la parola idonee) – pur dandosi atto di quanto specificato nell'attuale quadro normativo, ove risulta confermata la discrezionalità della stazione appaltante nell'individuare le modalità con cui devono essere documentate le "esperienze idonee" (cfr. Anac - Vademecum per affidamenti diretti - 30.07.2024) – occorre rilevare, in linea generale, che la locuzione "*documentate esperienze pregresse*", qualificate come analoghe nella pregressa normativa, implica che le stazioni appaltanti non possono limitarsi ad acquisire dichiarazioni sostitutive o il curriculum, rilevandosi la necessità di acquisire riscontri documentali, finalizzati alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi e alla valutazione dell'idoneità degli stessi a comprovare la capacità esecutiva per lo svolgimento degli incarichi da affidare.

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 possieda i requisiti professionali ed economici necessari e sufficienti per eseguire l'appalto a regola d'arte,...*" (cfr. Delibera n. 268 del 7 giugno 2022).

Nel caso in esame, in atti risultano prodotti per ciascuno degli affidamenti il DGUE e il curriculum del soggetto interessato, senza dare evidenza di ulteriori riscontri documentali, atti a comprovare le verifiche svolte, a prescindere dall'anzianità dichiarata e dall'elevata professionalità manifestata nel curriculum, anche mediante allegazione di attestati di stima e di corsi di formazione.

Si tenga anche presente che, in relazione alla soglia di valore degli affidamenti non opererebbero le semplificazioni già previste per la verifica dei requisiti nelle Linee guida n. 4 dell'Autorità e oggi codificate dall'art. 52 del d.lgs. 36/2023 per gli affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro.

### **Sul frazionamento delle procedure di affidamento della progettazione**

Come evidenziato nelle premesse, il Comune di Gamberale ha affidato, con tre determinate contestuali, tre incarichi di progettazione dei lavori di riqualificazione del territorio comunale, riguardanti rispettivamente la zona "Centro storico", "Centro abitato" e "località PIANO D'ISCHIA".

Tutti e tre gli affidamenti fanno riferimento ad importi da ribassare sostanzialmente sovrapponibili - in particolare euro 112.716,26, euro 113.533,92, euro € 115.359,86, oltre contributi ed IVA – e alla medesima categoria di progettazione E.19 e medesimo grado di complessità.

A fronte di tali elementi, è stato richiesto al Comune di specificare le valutazioni condotte in merito alla necessità di suddividere la progettazione delle opere di riqualificazione del territorio comunale in tre distinte zone e con affidamenti separati, con invito a dare evidenza delle ragioni sottese a tale frazionamento.

Sul punto, l'Amministrazione comunale di Gamberale ha fornito il riscontro specificando, in merito ai predetti incarichi, che "*i medesimi insistono su tre aree distinte e separate l'una dall'altra, ubicate in zone diverse del territorio comunale, con caratteristiche peculiari che richiedono lavorazioni anche similari*".

In particolare risulta precisato che "*Una zona riguarda la riqualificazione urbana del belvedere di Gamberale con piazza antistante il castello comunale, l'altra è relativa alla riqualificazione urbana del borgo storico con interessamento di alcune vie comunali del Capoluogo, e l'ultima zona riguarda la valorizzazione, riqualificazione urbana del modesto centro abitato denominato "Piano d'Ischia" con*



*piazzetta antistante la Chiesa Immacolata Concezione di Maria Vergine e area limitrofa (parco giochi, monumento ai caduti, impianti sportivi, ecc..)”, dandosi ulteriormente evidenza che per le stesse “... sono state inoltrate richieste separate (vedi CUP assegnato ad ogni progettazione) per ogni intervento in base alle esigenze prioritarie e previste dall’Amministrazione Comunale”.*

A fronte dei chiarimenti forniti dal Comune di Gamberale, merita evidenziare che l’art. 35, comma 6 del d.lgs. 50/2016, vigente all’epoca di indizione della procedura, prevedeva tra l’altro che *“Un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare l’applicazione delle norme del presente codice tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino”.*

Nel caso di specie, le motivazioni addotte dalla Stazione appaltante non evidenziano la sussistenza di ragioni oggettive che, nel rispetto della disposizione sopra richiamata, avrebbero potuto indurre ad un corretto frazionamento degli incarichi; ciò, tenuto conto della omogeneità degli interventi da progettare in modo contestuale su un ridotto territorio comunale, che non manifestano esigenze tecniche di differenziazione degli incarichi.

Si tenga presente che si tratta di un Comune di ridotte dimensioni con circa 270 abitanti della provincia di Chieti, per il quale l’unitarietà della progettazione avrebbe sicuramente garantito un approccio congruo e maggiormente funzionale.

Peraltro, a conferma dell’omogeneità delle progettazioni da svolgere e del carattere unitario delle opere, si evidenzia che il documento “Disciplinare Descrittivo e Prestazionale” sviluppato dall’[... OMISSIS ...] risulta sostanzialmente sovrapponibile al disciplinare sviluppato dall’[... OMISSIS ...].

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

Anche le argomentazioni riferite alla presenza di tre diversi CUP, ciascuno associato ad un finanziamento, non evidenzia la sussistenza di ragioni tecniche idonee a giustificare il frazionamento della progettazione in tre diversi incarichi, tenuto conto che, come precisato dall’Autorità – in riferimento alla presentazione di tre domande di finanziamento diverse per la progettazione delle opere di messa in sicurezza dei dissesti di un medesimo territorio comunale – tale modus operandi *“ha comportato al tempo stesso un aggravamento della procedura di finanziamento a carico dell’Ente finanziatore nella trattazione delle relative istruttorie, con rischio di aumento di costi e della mancata funzionalità dei singoli segmenti progettuali soggetti a separati finanziamenti”* (cfr. Atto del Presidente del 23 ottobre 2024).

Nella realtà, va osservato che la suddivisione dei predetti incarichi ha comportato la possibilità di contenere il valore di ciascun incarico all’interno della soglia per l’affidamento diretto pari ad euro 139.000, prevista dall’allora art. 1, comma 2, lett. a) della l. 120/2020, non coerentemente con le disposizioni di cui all’art. 35, del d.lgs. 50/2016 in tema di determinazione del valore dell’appalto e dei principi espressi nel tempo dall’Autorità.

Al riguardo si rileva che tale art. 35, comma 4 del d.lgs. 50/2016 prevede che *“Il calcolo del valore stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull’importo totale pagabile, al netto dell’IVA, valutato dall’amministrazione aggiudicatrice o dall’ente aggiudicatore. 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”*, con l’ulteriore precisazione contenuta nel comma 6 del medesimo articolo



secondo cui *“La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto o concessione non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni del presente codice relative alle soglie europee”*.

Sul punto si richiamano ulteriormente i pronunciamenti dell'Autorità con i quali è stato rilevato che *“In caso di contemporaneo affidamento di una pluralità di contratti di appalto di servizi, anche mediante lotti distinti, si deve computare il valore complessivo degli stessi e, ove questo valore superi la soglia prevista dall'art. 35 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, la stazione appaltante deve espletare le relative procedure di affidamento nel rispetto delle norme comunitarie previste dal Codice dei contratti per gli affidamenti “sopra soglia”*” (del. n. 34 del 26 gennaio 2022 - del n. 149 del 20 marzo 2024).

Con riferimento allo specifico ambito dei servizi tecnici di ingegneria e architettura, si richiamano gli ulteriori chiarimenti dell'Autorità, laddove è stato evidenziato che *“Ai fini dell'individuazione della procedura da espletare per l'affidamento degli incarichi attinenti all'ingegneria ed all'architettura, la stazione appaltante è tenuta alla stima preventiva ed unitaria dell'importo totale dei servizi”* (parere n. 49 del 10.06.2015), *stima, che, nello specifico, deve evidenziare l'insieme delle attività necessarie ad una progettazione univoca e completa dell'opera affinché risulti funzionale e fruibile (delibera n. 976/2019)* (cfr. Parere ANAC FUNZ CONS 9/2023).

Nel medesimo parere risulta precisato che *“La corretta individuazione dell'importo a base di gara costituisce un obbligo per la stazione appaltante (e non una scelta discrezionale della stessa), quale adempimento necessario sia per rendere edotto il mercato del valore economico dell'appalto posto in gara (in modo da consentire la formulazione di offerte adeguate e sostenibili), sia per calibrare correttamente i requisiti per la partecipazione, sia infine per l'individuazione del giusto procedimento di gara (parere sulla normativa AG 2/2016/AP e Funz Cons n. 2/2021)*” (parere ANAC FUNZ CONS 9/2023).

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

Alla luce di quanto esposto, si rileva che la stazione appaltante, in applicazione di tali principi, per l'individuazione della procedura applicabile, avrebbe dovuto tener conto di tutti i servizi di progettazione connessi alla riqualificazione del modesto territorio comunale, la cui sommatoria, non solo avrebbe sicuramente superato il limite allora previsto di euro 139.000,00, ma avrebbe comportato il superamento della soglia comunitaria.

In sintesi, si prospetta un frazionamento artificioso dell'appalto in esame, al fine di procedere con plurimi affidamenti diretti, invece di ricorrere alle procedure ordinarie, restringendo in tal modo la concorrenza tra gli operatori economici.



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

Per completezza va, altresì, considerato che le medesime conclusioni sono destinate a valere anche qualora si volesse ammettere la possibilità di suddivisione dell'appalto in più lotti, laddove – pur dovendosi dare comunque atto che, ai sensi dell'art. 51 comma 1 del d.lgs. 50/2016 *"E' fatto divieto alle stazioni appaltanti di suddividere in lotti al solo fine di eludere l'applicazione delle disposizioni del presente codice,..."* – va tenuto presente che, ai sensi dell'art. 35, comma 9 *"Per i contratti relativi a lavori e servizi: a) quando un'opera prevista o una prestazione di servizi può dare luogo ad appalti aggiudicati per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti; b) quando il valore cumulato dei lotti è pari o superiore alle soglie di cui ai commi 1 e 2, le disposizioni del presente codice si applicano all'aggiudicazione di ciascun lotto"*.

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

In conclusione, si rileva che nel caso di specie il cumulo degli importi dei vari incarichi, avrebbe sicuramente determinato il superamento della soglia di affidamento diretto, con elusione altresì della soglia di rilevanza europea all'epoca quantificata in euro 215.000,00, dandosi pertanto atto della conseguente insussistenza dei presupposti per procedere all'affidamento diretto dei servizi di progettazione ai sensi dell'art. 36 comma 1, lett. a) del d.lgs. 50/2016, come integrato dall'art. 1, comma 2, lett. a) della legge n. 120 del 2020 e s.m.i.

Alla luce di quanto esposto, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 9 settembre 2025 ha disposto la trasmissione della presente nota, rilevando alcune criticità nella gestione delle procedure relative all'affidamento diretto dei tre incarichi di progettazione per la riqualificazione del territorio comunale di Gamberale.

In primo luogo si conferma la non esaustività della categoria di progettazione assunta in sede di conferimento degli incarichi "E.19" - afferente "Arredamenti con elementi singolari, Parchi urbani, Parchi ludici attrezzati, Giardini e piazze storiche, Opere di riqualificazione paesaggistica e ambientale di aree urbane" - laddove gli interventi oggetto della progettazione risultano afferenti principalmente ad opere stradali e di opere di regimazione delle acque superficiali e solo in minima parte ad arredo urbano.

Con riferimento agli ulteriori accertamenti condotti in merito alla completezza delle verifiche sul possesso dei requisiti si confermano 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, e che, in riferimento alla comprova del "possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento", non sono stati prodotti specifici riscontri documentali in merito alle verifiche svolte, a corredo delle dichiarazioni acquisite e dei curricula.

Infine, si ritiene contestabile la decisione del Comune di suddividere la progettazione dei lavori di riqualificazione del territorio comunale in tre diversi incarichi, senza riscontrare specifiche esigenze tecniche, a fronte dell'identità della categoria di progettazione assunta, del grado di complessità e della



ridotta dimensione del territorio, confermando il carattere unitario degli interventi e della conseguente progettazione. Ciò in relazione al venire in rilievo della violazione del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto, di cui all'art. 35, comma 6 del d.lgs. 50/2016, come ad oggi sostituito dall'art. 14 comma 6 del nuovo codice, che ha consentito di utilizzare lo strumento dell'affidamento diretto per ciascuno degli affidamenti, laddove il cumulo degli importi dei vari incarichi avrebbe determinato, senz'altro, il superamento della soglia prevista ai sensi dell'art. 1 comma 2, lett. a) della legge n. 120 e s.m.i., con possibile elusione, altresì, della soglia di rilevanza europea.

In tale contesto, si formula invito nei riguardi della Stazione appaltante a voler tener conto per il futuro di quanto specificatamente dedotto e rilevato nella presente comunicazione in vista di un più puntuale rispetto della normativa di settore, raccomandando, inoltre, un maggior rigore nello svolgimento delle verifiche dei requisiti speciali, conservando traccia di tutte le verifiche svolte per la comprova dei requisiti necessari per conseguire l'affidamento, a tutela della trasparenza e della correttezza della procedura.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Firmato digitalmente