



Presidente

Al Comune di Scontrone  
c.a del RUP  
[... OMISSIS ...]  
p.c.  
All'RPCT  
PEC: [... OMISSIS ...]

Fasc. Anac n. 5616/2024

### Oggetto

- PROGETTAZIONE DELLA RIQUALIFICAZIONE E RIFUNZIONALIZZAZIONE DEL CENTRO ABITATO DEL CAPOLUOGO SCONTRONE - **CUP G13B22000000001 – CIG 93712708A4**;
  - PROGETTAZIONE RIQUALIFICAZIONE E RIFUNZIONALIZZAZIONE DEL CENTRO ABITATO DI VILLA SCONTRONE - **CUP G13B22000010001 – CIG 9382623171**;
- S.A. Comune di Scontrone – 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. 152151 del 19/12/2024 è stata inoltrata richiesta informativa nei riguardi del Comune di Scontrone 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 Scontrone aveva proceduto all'affidamento di separati servizi di ingegneria per la progettazione di riqualificazione e rifunionalizzazione del territorio comunale.

Con nota acquisita al prot. 0026859 del 19/02/2025 perveniva un primo riscontro dell'Amministrazione comunale che risultava incompleto rispetto alle richieste formulate.

A seguito di richiesta di integrazioni, formulata con nota prot. 0044938 del 21/03/2025, veniva acquisito al prot. n. 0052633 del 03/04/2025 e successive integrazioni il riscontro del Comune di Scontrone riferito all'intervento di "RIQUALIFICAZIONE E RIFUNZIONALIZZAZIONE DEL CENTRO ABITATO DEL CAPOLUOGO SCONTRONE", comprendente relazione descrittiva e documentazione allegata; veniva poi acquisito al prot. n. 0052758 del 04/04/2025 con documentazione allegata il riscontro in merito all'ulteriore intervento di "RIQUALIFICAZIONE E RIFUNZIONALIZZAZIONE DEL CENTRO ABITATO DI VILLA SCONTRONE", dando evidenza, nella sostanza, per ogni intervento riportato, dell'iter seguito per l'affidamento degli incarichi di progettazione definitiva/esecutiva mediante affidamento diretto, con conseguente acquisizione delle progettazioni esecutive, prodotte in atti.

Dagli atti acquisiti, è dunque emerso che, con riferimento alla "PROGETTAZIONE DELLA RIQUALIFICAZIONE E RIFUNZIONALIZZAZIONE DEL CENTRO ABITATO DEL CAPOLUOGO SCONTRONE - CUP



G13B22000000001", con la determinazione del settore tecnico n. 65 del 06.09.2022 veniva affidato, mediante affidamento diretto ai sensi dell'allora vigente art. 36 c. 2, lett. a) del D.L.vo n. 50/2016, come integrato dalla legge 120/2020 e successiva legge 108/2021, il Servizio tecnico di "progettazione esecutiva ovvero definitiva - esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione" CIG 93712708A4 all'[... OMISIS ...] per l'importo netto contrattuale di euro 116.211,22 oltre ad IVA e oneri contributivi, a seguito di ribasso percentuale dell'1,025% sul corrispettivo quantificato dal Comune in euro 117.414,72 oltre oneri di legge, a fronte di un importo complessivo dei lavori stimato pari a euro 1.240.000,00.

Parimenti, con riferimento alla "PROGETTAZIONE RIQUALIFICAZIONE E RIFUNZIONALIZZAZIONE DEL CENTRO ABITATO DI VILLA SCONTRONE - CUP G13B22000010001", dagli atti acquisiti è emerso che con la determinazione del Responsabile del settore tecnico n. 63 del 06.09.2022 veniva conferito, mediante affidamento diretto ai sensi dell'allora vigente art. 36 c. 2, lett. a) del D.L.vo n. 50/2016, come integrato dalla legge 120/2020 e successiva legge 108/2021, il Servizio tecnico di "progettazione definitiva - esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione- CIG 9382623171" all'[... OMISIS ...] per l'importo netto contrattuale di euro. 116.240,31 oltre iva ed oneri contributivi, a seguito di ribasso percentuale dell'1% sul corrispettivo quantificato dal Comune in euro euro117.414,72, oltre oneri contributivi ed Iva, a fronte di un importo complessivo dei lavori stimato in euro 1.240.000,00.

Alla luce di tali risultanze documentali, sono stati svolti approfondimenti istruttori al fine di verificare le modalità di determinazione del valore della progettazione, in relazione alla 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, l'indagine è stata estesa ai 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, richiedendo la produzione degli elementi documentali comprovanti il possesso dei predetti requisiti unitamente alle verifiche condotte dalla Stazione appaltante.

Nel medesimo contesto è stato valutato l'operato dell'Ente in merito alla necessità di suddividere la progettazione delle opere di riqualificazione del territorio comunale in due distinte zone e con affidamenti separati, constatata la omogeneità delle categorie assunte alla base degli incarichi e la contestualità delle determinate adottate.

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

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

Come evidenziato nelle premesse l'Amministrazione comunale ha assunto, in sede di conferimento degli incarichi di progettazione in esame, la categoria "E. 19", la quale, secondo la declaratoria contenuta nel DM 17 giugno 2016 afferisce a "...*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*".

Relativamente alla compatibilità/congruità di tale categoria, va analizzata l'effettiva natura delle opere oggetto di progettazione.



Nel dettaglio si rileva che, con riferimento all'incarico conferito all'[... OMISSIS ...], afferente alla "PROGETTAZIONE DELLA RIQUALIFICAZIONE E RIFUNZIONALIZZAZIONE DEL CENTRO ABITATO DEL CAPOLUOGO SCONTRONE" (CIG 93712708A4), nel riepilogo delle categorie dei lavori, contenuto nel computo metrico estimativo del progetto di fattibilità tecnica ed economica - rispetto all'importo complessivo dei lavori pari ad euro 1.240.000,00 - al di là degli oneri della sicurezza, risulta riportato l'importo di euro 900.000,00 per *"opere di demolizioni, rimozioni scavi, trasposti e di sostegno per realizzazione nuova viabilità e box auto"*, l'ulteriore importo di euro 200.000,00 afferisce a *"interventi di regimentazione delle acque meteoriche e realizzazione impiantistiche e opere di finitura della nuova viabilità"*, laddove infine l'ulteriore importo di euro 120.000,00 riguarda *"interventi di rifinitura dei box compreso opere impiantistiche e di impermeabilizzazioni"*.

Tali considerazioni sono confermate anche tenendo conto della relazione del progetto di fattibilità tecnico ed economica, laddove si prevede che *"Gli interventi di riqualificazione e rifunionalizzazione previsti nel progetto mirano non solo a migliorare le condizioni del sedime stradale e la gestione delle acque meteoriche, ma anche a incrementare la stabilità dei pendii e garantire una maggiore sicurezza per residenti e visitatori"*, esulando la ratio principale degli interventi dalla mera riqualificazione paesaggistica e ambientale.

Lo stesso progetto esecutivo, redatto dal soggetto affidatario, nella relazione generale identifica le opere nella *"Rifunionalizzazione della Viabilità Principale e realizzazione di nuove aree parcheggio"*, nelle *"Opere di Stabilizzazione e Mitigazione del Rischio Idrogeologico"*, ricomprendendo queste la *"Regimazione delle acque superficiali e profonde, mediante canalizzazioni e drenaggi idonei a evitare ristagni e infiltrazioni, riducendo così l'erosione superficiale"* oltre alla *"Riqualificazione degli Spazi Pubblici"*.

Con riferimento all'ulteriore incarico conferito all'[... OMISSIS ...], afferente alla progettazione della "RIQUALIFICAZIONE E RIFUNZIONALIZZAZIONE DEL CENTRO ABITATO DI VILLA SCONTRONE", nel riepilogo delle categorie dei lavori, contenuto nel computo metrico estimativo del progetto di fattibilità tecnica ed economica - rispetto all'importo complessivo dei lavori pari ad euro 1.240.000,00 - al di là degli oneri della sicurezza, risulta riportato l'importo di euro 170.000,00 per *"opere di canalizzazione e regimazione delle acque superficiali con tubazione ..."*, l'ulteriore importo di euro 900.000,00 afferisce a *"interventi di riqualificazione urbana con smantellamento e rifacimento della sede stradale e sottotondo con materiale tradizionale costituito da basolato in formato rettangolare intervallato da selciato in pietra locale calcarea con finitura bocciardata a grossi spessori"*, laddove infine l'ulteriore importo di euro 120.000,00 riguarda *"riqualificazione parchi attrezzati"* ed euro 30.000,00 riguarda *"opere di consolidamento con messa in sicurezza di strutture portanti controterra in con conci di pietra o calcestruzzo armato"*.

Tali considerazioni sono confermate anche tenendo conto della relazione del progetto di fattibilità tecnico ed economica, laddove si legge che *"Gli interventi di riqualificazione urbana valutati nel presente progetto, hanno la finalità basilare di individuare le soluzioni più opportune per salvaguardare l'integrità delle infrastrutture esistenti e di messa in sicurezza delle aree, mediante la riduzione dei fattori principalmente responsabili delle problematiche riscontrate. Le strade in questione, inoltre, presentano inderogabili necessità di operazioni di ripristino e di adeguamento funzionale legate alla necessità di eliminare le continue infiltrazioni di acqua cui sono sottoposti i piani seminterrati dei fabbricati prospicienti le strade indicate. Inoltre, come già anticipato, risulta indispensabile intervenire ove necessario, sui sottoservizi*



*esistenti ed in particolare sugli allacci alle abitazioni della rete idrica e fognaria oltre che per la raccolta delle acque bianche ormai fatiscenti, mal funzionanti o inesistenti in alcuni tratti, oltre ad non essere separate con inevitabili problemi sull'impianto di depurazione", afferendo nella sostanza ad opere di messa in sicurezza delle aree, includendo interventi stradali e su infiltrazioni d'acqua.*

Anche analizzando i documenti del progetto esecutivo redatto dal soggetto affidatario, emerge in particolare, dalla lettura del capitolato speciale, che le categorie di lavoro previste nell'appalto afferiscono alla OG3 (strade, autostrade ecc..) per l'importo di euro 918.244,95, alla OG8 (Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica) per l'importo di euro 176.559,93 e OS21 (Opere Strutturali Speciali) per l'importo di euro 31.275,30; residua la categoria OS24 (Verde e arredo urbano) per l'importo di euro 123.542,31.

Tali elementi confermerebbero la non esaustività della categoria di progettazione assunta in sede di conferimento degli incarichi E.19, laddove le parti principali delle progettazioni delle opere parrebbero riguardare altre categorie di progettazione inerenti ad opere strutturali, ovvero ad opere stradali.

L'unificazione delle progettazioni all'interno di un'unica categoria pare confermare il ricorrere di approssimazioni procedurali da parte della Stazione appaltante che potrebbero avere avuto ripercussioni sulla stima del corrispettivo della progettazione e sulla valutazione della capacità tecnica e professionale dei progettisti, valutata presumibilmente in riferimento alla categoria E.19.

Si tenga presente che per entrambi gli affidamenti il Comune di Scontrone ha dato atto di avere previsto, quali requisiti tecnici, l'espletamento pregresso di servizi di ingegneria e di architettura, relativi a lavori appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nelle vigenti tariffe professionali, per importi parametrati al valore delle opere cui si riferiva la prestazione, coincidente nella sostanza con la categoria E.19 prevista nel calcolo dei corrispettivi, non esaustiva delle principali categorie dei lavori.

#### **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 richieste informative è stato domandato inoltre di far conoscere la documentazione afferente alla dimostrazione dei requisiti speciali e alle verifiche svolte nei riguardi del possesso dei requisiti a carattere generale e speciale dei soggetti affidatari.

Nei riscontri forniti dalla Stazione appaltante è stato evidenziato, per ciascuno degli affidamenti, che *"il Responsabile del Servizio al fine di procedere all'affidamento dei servizi tecnici di progettazioni ha proceduto alla scelta del tecnico a cui affidare l'incarico tra quelli iscritti sulla piattaforma di negoziazione elettronica (GA-T) in dotazione al Comune di Scontrone dopo aver esaminati i relativi Curriculum", nonché di avere acquisito dal professionista prescelto la relativa offerta economica a ribasso, allegando "...la dichiarazione in ordine al possesso dei requisiti generali e il DGUE"; in tale contesto, è stato ulteriormente rappresentato dall'Ente che "....esaminata la documentazione allegata alla richiesta, verificato il possesso dei requisiti generali e speciali mediante l'acquisizione del DGUE, Documento regolarità contributiva, polizze professionali, e dichiarazioni varie presenti nel documento di "manifestazione d'interesse", sono state adottate le relative determinazioni di affidamento dei servizi tecnici in oggetto.*



Nell'ambito della documentazione trasmessa, risultano contenuti, per ciascuno degli affidamenti, il DGUE, Dichiarazione del professionista sul possesso dei requisiti generali, Polizza Professionale; CV del professionista; Documento regolarità contributiva.

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.

Alla luce di tale quadro normativo, con riferimento, in primo luogo, alle verifiche svolte in ordine al possesso dei requisiti generali, emergono le predette considerazioni della Stazione appaltante nel rilevare di avere acquisito il *"DGUE, Documento regolarità contributiva, polizze professionali, e dichiarazioni varie presenti nel documento di "manifestazione d'interesse"*, senza dare evidenza delle specifiche verifiche condotte sulle dichiarazioni rese dai professionisti in merito all'effettivo possesso dei requisiti.

In riferimento alle verifiche svolte relativamente al possesso dei requisiti di carattere speciale, l'Amministrazione ha prodotto in atti, per ciascuno degli affidamenti in esame, un elenco delle capacità richieste, che fanno riferimento al fatturato e allo svolgimento di pregressi servizi di ingegneria e di architettura, quest'ultimi individuati con la riproduzione delle disposizioni contenute nelle Linee Guida n. 1, afferenti in particolare *"..... a lavori appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nelle vigenti tariffe professionali, per un importo globale per ogni classe e categoria variabile tra 1 e 2 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie; c) all'avvenuto svolgimento negli ultimi dieci anni di due servizi di ingegneria e di architettura, di cui all'art. 3, lett. vvvv) del codice, relativi ai lavori appartenenti ad ognuna delle classi e categorie dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare, individuate sulla base delle elencazioni contenute nelle vigenti tariffe professionali, per un importo totale non inferiore ad un valore compreso fra 0,40 e 0,80 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferisce la prestazione, calcolato con riguardo ad ognuna delle classi e categorie e riferiti a tipologie di lavori analoghi per dimensione e per caratteristiche tecniche a quelli oggetto dell'affidamento"*.

Al di là dell'incertezza dei valori richiesti e della genericità della formulazione, senza operare alcun adattamento al caso di specie rispetto alle indicazioni riportate nelle Linee guida n. 1, nella stessa documentazione risulta riportato, con riferimento alle verifiche svolte, che i predetti requisiti risulterebbero *"...riscontrati nel curriculum vita depositati agli atti del Comune da parte del tecnico incaricato..."*.

In riferimento alla correttezza e completezza delle verifiche svolte, nel rilevare in primo luogo peraltro che non risultano in atti le dichiarazioni fornite dai professionisti in merito ai predetti requisiti speciali, va tenuto presente che la normativa richiamata di cui all'art. 1, comma 2, lett. a) della Legge 11.09.2020 n. 120 e s.m.i., come ad oggi riprodotta nell'art. 50 del d.lgs. 36/2023, con riferimento agli affidamenti diretti fa esplicito riferimento alle *pregresse e documentate esperienze analoghe*, ferma restando la possibilità di richiedere requisiti ulteriori.



La portata di tale disposizione risulta chiarita dal MIT con il parere n. 987/2021, laddove è stato rilevato 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".*

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.

In merito all'idoneità del curriculum 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"* 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, non risultano in atti ulteriori riscontri documentali, atti a comprovare le verifiche svolte, a prescindere dall'anzianità dichiarata e dall'elevata professionalità manifestata nel curriculum.

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.

In considerazione di quanto esposto, si rileverebbe la necessità di richiamare la stazione appaltante ad un maggior rigore nella verifica dei requisiti generali e speciali, raccomandando di riscontrare le dichiarazioni fornite dai professionisti, al fine di accertare l'effettivo possesso dei requisiti richiesti.

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

Come evidenziato nelle premesse, il Comune di Scontrone ha affidato, con due determine contestuali del 06.09.2022, due incarichi di progettazione dei lavori di riqualificazione del territorio comunale, riguardanti rispettivamente la zona del "centro abitato del capoluogo Scontrone" e "centro abitato di Villa Scontrone". I due affidamenti fanno riferimento ad importi da ribassare identici - in particolare euro 117.414,72, oltre contributi ed IVA calcolati sul medesimo valore dell'opera 1.240.000,00 – e alla medesima categoria di progettazione E.19 e medesimo grado di complessità.



In merito all'ammissibilità di tale frazionamento, 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, non pare venire in rilievo 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 stimata omogeneità degli interventi da progettare in modo contestuale su un ridotto territorio comunale, valutati dalla stessa Amministrazione come afferenti alla medesima categoria di progettazione e medesimo grado di complessità, che non facevano venire in rilievo esigenze tecniche di differenziazione degli incarichi.

Anche la dedotta identità del valore delle opere induce a ritenere che la parcellizzazione degli incarichi è stata operata in via convenzionale, senza alcuna effettiva esigenza di differenziazione tecnica, confermando il carattere unitario degli interventi e della conseguente progettazione.

Si tenga presente, altresì, che si tratta di un Comune di ridotte dimensioni con circa 540 abitanti della provincia di L'Aquila, per il quale l'unitarietà della progettazione avrebbe sicuramente garantito un approccio congruo e maggiormente funzionale.

Nella stessa relazione generale del progetto esecutivo relativo all'intervento del capoluogo Scontrone, risulta rilevato che *"Le opere in oggetto si collocano all'interno di un più ampio piano di recupero e valorizzazione del tessuto urbano del Comune di Scontrone"*.

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 la presenza di due diversi CUP, ciascuno associato ad un finanziamento, non evidenzia la sussistenza di ragioni tecniche idonee a giustificare il frazionamento della progettazione in due diversi incarichi, tenuto conto che, come precisato dall'Autorità – in riferimento ad un caso analogo relativo 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 della progettazione nei 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 il predetto 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'artificiosità 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 prevista all'epoca di 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 2, lett. a) del d.lgs. 50/2016, come integrato dall'art. 1, comma 2, lett. a) della legge n. 120 del 2020.

Alla luce di quanto esposto, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza in data 8 ottobre 2025, ha disposto la trasmissione della presente nota, rilevando alcune criticità nella gestione delle procedure relative all'affidamento diretto dei due incarichi di progettazione per la riqualificazione del territorio comunale di Scontrone.

In primo luogo, si conferma la non esaustività della categoria di progettazione assunta in sede di quantificazione e 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 la parte principale della progettazione delle opere va a interessare altre categorie di progettazione inerenti ad opere strutturali, ovvero ad opere stradali.

L'unificazione delle progettazioni all'interno di un'unica categoria potrebbe avere avuto ripercussioni sulla stima del corrispettivo della progettazione e sulla valutazione della capacità tecnica e professionale dei progettisti, che sarebbe stata valutata presumibilmente in riferimento alla categoria E.19.

Con riferimento agli ulteriori accertamenti condotti in merito alla completezza delle verifiche sul possesso dei requisiti si ritiene di confermare margini di approssimazione nell'operato dell'Ente comunale, tenuto conto che non risulta prodotta la documentazione afferente alle specifiche verifiche condotte sulle dichiarazioni rese dai professionisti in merito all'effettivo possesso dei requisiti, ritenendo di rilevare che le stazioni appaltanti non possono limitarsi ad acquisire dichiarazioni sostitutive o il curriculum, a fronte della necessità di acquisire riscontri documentali, finalizzati alla verifica del possesso dei requisiti generali e, sotto



il profilo della capacità tecnica, dell'effettivo svolgimento dei servizi e alla valutazione dell'idoneità degli stessi a comprovare la capacità esecutiva per lo svolgimento degli incarichi da affidare.

Infine, si ritiene, altresì, di contestare la decisione di suddividere lo svolgimento della progettazione dei lavori di riqualificazione del territorio comunale in due diversi incarichi, senza riscontrare specifiche esigenze tecniche, a fronte dell'identità dei valori della progettazione e delle opere, 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, nella sostanza, un maggior rigore nello svolgimento delle verifiche dei requisiti generali e speciali e nella determinazione del valore delle procedure.

*Il Presidente*

*Avv. Giuseppe Busia*

Firmato digitalmente