



.....OMISSIS.....

Oggetto

.....OMISSIS..... - procedure di iscrizione dei dipendenti a convegni, seminari, corsi di formazione, master e corsi di perfezionamento organizzati da enti di formazione e da Università pubbliche e private - applicazione d.lgs. 36/2023 e l. n. 136/2010 - richiesta di parere.

UPREC-CONS-0174-2025

FUNZ CONS 51/2025

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 28 agosto 2025 acquisita al prot. Aut. n. 116981, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 17 giugno 2024, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 10 dicembre 2025, ha approvato le seguenti considerazioni.

Si rappresenta preliminarmente che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d'appalto o di concessione, fatto salvo l'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del relativo Regolamento. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell'istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti nella stessa.

Con la nota sopra indicata,OMISSIS..... rappresenta che con Determinazione n. 4 del 7 luglio 2011 (nella sua formulazione originaria) e con FAQ sulla Tracciabilità dei flussi finanziari, sono state fornite indicazioni in ordine all'applicabilità della disciplina dettata dalla l.n. 136/2010 in relazione all'acquisto, da parte di un ente pubblico, di corsi di formazione per il proprio personale, nonché in ordine alla partecipazione di un dipendente ad un seminario/convegno.

La richiedente manifesta la necessità di acquisire maggiori indicazioni sugli aspetti sopra indicati, con particolare riferimento alle procedure di iscrizione dei propri dipendenti a convegni, seminari, corsi di formazione, master e corsi di perfezionamento organizzati da enti di formazione e da Università pubbliche e private che si caratterizzano per essere organizzati "a catalogo", ossia rivolti ad una generalità di soggetti, nelle modalità di un'offerta pubblica di acquisto.

In ordine a quanto sopra, la stessa chiede di indicare i criteri da utilizzare per l'individuazione degli eventi o delle attività di formazione che rientrino nella definizione di "convegno" o "seminario", per i quali sarebbe esclusa l'applicazione del d.lgs. n. 36/2023, precisando se in tale ambito possano annoverarsi le seguenti fattispecie: *(i)* iscrizioni ad eventi o attività di formazione che costituiscono oggetto di offerta aperta al pubblico, a costo e condizioni predefinite, rivolte contestualmente ed indistintamente a privati e/o aziende/soggetti pubblici (anche comunemente denominati corsi "a catalogo" o "interaziendali"); *(ii)* pagamenti di quote di iscrizione di dipendenti a percorsi di formazione universitari, Master e Corsi di Perfezionamento universitari, organizzati da soggetti pubblici e/o privati, che consentono il riconoscimento di un titolo accademico ai sensi del vigente ordinamento. Si tratta di percorsi formativi a cui i singoli dipendenti possono aderire mediante iscrizione ed immatricolazione individuale e che, essendo di interesse per l'Azienda, vengono pagati

da quest'ultima. Occorrerebbe chiarire se tali corsi di formazione, per le caratteristiche di adesione assimilabili "a catalogo", siano esclusi dall'applicazione del Codice.

La società richiedente evidenzia che il MIT è intervenuto in materia con parere n. 3136 del 30 gennaio 2025, specificando che se una società di formazione offre in modo indistinto la possibilità di partecipare ad un convegno/corso/seminario a potenziali fruitori e un Ente ritiene opportuno far partecipare uno o più dipendenti a tale evento, non sarebbe necessaria l'acquisizione del CIG, evidenziando la necessità di adottare apposito regolamento interno per disciplinare le spese sostenute dalle stazioni appaltanti per tali corsi, per i quali sarebbe ammesso l'utilizzo di contanti.

In relazione a tale ultimo profilo, la società chiede all'Autorità di indicare le modalità per individuare il limite di importo (specialmente per le iscrizioni multiple ad un medesimo evento) da utilizzare per l'acquisto della formazione a catalogo/master e, qualora detti limiti vengano superati, se sia obbligatorio applicare le procedure di affidamento previste dal codice dei contratti pubblici.

Infine, per le fattispecie per le quali l'Autorità ritenga applicabile il d.lgs. n. 36/2023, la richiedente chiede se (i) il principio di rotazione sia applicabile rispetto al singolo operatore economico per la categoria (classe) merceologica "Servizi di formazione dei dipendenti", prescindendo dallo specifico oggetto dell'evento/attività/percorso di formazione, ovvero se si possa tener conto dell'oggetto dell'evento/attività/percorso di formazione già erogato dallo stesso operatore; (ii) il divieto di frazionamento per gli eventi/attività/percorsi di formazione aventi il medesimo oggetto incontri limiti temporali e/o territoriali (es. diverse sedi aziendali coinvolte).

Al fine di fornire riscontro sui quesiti posti, si osserva in via preliminare che secondo l'indirizzo dell'Autorità «il Legislatore, con l'introduzione della legge n. 136/2010, successivamente integrata dal decreto legge n. 187/2010 convertito con legge n. 217/2010, (...) ha disciplinato il tema della tracciabilità dei flussi finanziari, mediante la creazione di un sistema che, monitorando e controllando i movimenti finanziari legati all'utilizzo del corrispettivo dei contratti pubblici, assicura la trasparenza delle operazioni finanziarie, in un'ottica di prevenzione della corruzione e di contrasto alla criminalità organizzata. La normativa si propone dunque di identificare tutti i soggetti coinvolti nell'esecuzione di un contratto di appalto di lavori, servizi o forniture e di tracciare ogni incasso e pagamento, in modo anche da consentire agli investigatori un controllo a posteriori sui flussi finanziari provenienti dalle amministrazioni pubbliche» (Comunicato del Presidente del 26.03.2025, "Chiarimenti in merito alle modalità di attuazione della normativa sulla tracciabilità finanziaria").

In materia, l'Autorità ha fornito chiarimenti interpretativi (in particolare) con "Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari", adottate con Determinazione n. 4 del 7 luglio 2011 (aggiornata da ultimo con delibera n. 585 del 19 dicembre 2023), in relazione alle finalità della legge, all'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della stessa, analizzando i vari flussi finanziari attinenti alle tipologie contrattuali soggette alla tracciabilità. Ulteriori indicazioni sono contenute nelle Faq in tema di "Tracciabilità dei flussi finanziari" pubblicate sul sito istituzionale.

Come evidenziato nelle linee guida sopra richiamate «La legge n. 136/2010 dispone, all'articolo 3, che la normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari si applica agli appaltatori, ai subappaltatori e ai subcontraenti della filiera delle imprese nonché ai concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici. Detta normativa si applica, quindi, in ogni caso in cui vengano erogate risorse pubbliche per l'esecuzione di contratti pubblici, a prescindere dallo svolgimento di una procedura di gara. In linea generale, in considerazione del fatto che la normativa in esame ha finalità antimafia e che la normativa antimafia trova applicazione generalizzata ai contratti pubblici, sono senz'altro tenuti all'osservanza degli obblighi di tracciabilità tutti i soggetti sottoposti all'applicazione del Codice, individuati all'articolo 1, lettere da a) a i) dell'allegato I.1 al Codice». Inoltre «Dall'ampia dizione impiegata

dall'art. 3, comma 1, discende che la tracciabilità dei flussi finanziari trova applicazione, tra l'altro, ai flussi finanziari derivanti dai seguenti contratti disciplinati dal codice dei contratti pubblici: 1) contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, anche quelli esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice, di cui agli articoli 56 e 141 e ss., dello stesso, fatte salve le ipotesi di esclusione degli obblighi di tracciabilità individuate nel presente atto; 2) concessioni di lavori e servizi; 3) contratti di partenariato pubblico privato; 4) contratti di subappalto, subfornitura e subcontratti; 5) affidamenti diretti; 6) contratti affidati a contraente generale. (...). Nel Codice, all'art. 1, comma 1, lett. b) dell'Allegato I.1 al codice, accogliendo la nozione di derivazione comunitaria, gli appalti pubblici sono definiti come i «contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più stazioni appaltanti, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi». Di conseguenza, le norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari si applicano in tutti i casi in cui sia stipulato un contratto d'appalto pubblico tra operatore economico e committente pubblico, indipendentemente dall'esperimento o meno di una gara per l'affidamento dell'opera o del servizio e a prescindere dal valore, che può essere anche modico».

Nel rinviare alle linee guida citate per le specifiche indicazioni in materia di tracciabilità, con riguardo ai servizi di formazione del personale, come osservato anche dalla richiedente, nella prima versione del documento richiamato, è stato evidenziato che «l'acquisto da parte di una stazione appaltante di corsi di formazione per il proprio personale configura un appalto di servizi, rientrando nell'allegato IIB, categoria 24 e, pertanto, comporta l'assolvimento degli oneri relativi alla tracciabilità. (...). Si precisa che la mera partecipazione di un dipendente di una stazione appaltante ad un seminario o ad un convegno non integra la fattispecie di appalto di servizi di formazione».

Nelle stesse Linee guida, nella versione attualmente in vigore (a seguito della delibera n. 583/2025), tale precisazione non è stata riportata, mentre nelle FAQ pubblicate sul sito istituzionale è stato chiarito che «Ai sensi dell'art. 25, comma 2, lett. a) del d.l. 66/2014 convertito nella legge n. 89/2014, la partecipazione a un convegno o a un seminario da parte di un dipendente di un ente pubblico (acquistato dal singolo ovvero dall'amministrazione di appartenenza) non integra la fattispecie dell'appalto di servizi di formazione e, pertanto, alla specifica ipotesi non si applica la normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari. Diversamente, la frequentazione a un corso, acquistato dall'ente pubblico per la formazione dei propri dipendenti, configura un appalto di servizi di istruzione e formazione (Allegato IX) e, pertanto, comporta l'assolvimento degli obblighi di tracciabilità».

Avviso conforme a quello sopra riportato è stato espresso dal MIT che, con il parere n. 3136/2025 (richiamato anche nell'istanza in esame), riferito ai c.d. "corsi di formazione a catalogo", è stato osservato che «Se il corso di formazione è oggetto di un contratto tra la società che organizza l'evento e l'Ente i cui dipendenti beneficiano della formazione, si tratta di un contratto di servizi per il quale il CIG è necessario. Al contrario, se una società di formazione offre in modo indistinto la possibilità di partecipare ad un convegno/corso/seminario a potenziali fruitori e un Ente ritiene opportuno far partecipare uno o più dipendenti a tale evento, la delibera ANAC n. 4/2011 affermava espressamente che la "mera partecipazione di un dipendente di una stazione appaltante ad un seminario o convegno non integra la fattispecie di appalto di servizio di formazione". A seguito delle modifiche apportate alla suddetta delibera 4/2011 con la successiva delibera ANAC 556/2017 tale osservazione non è più presente. Tuttavia, sul tema, nelle FAQ di ANAC relative alla Tracciabilità dei flussi finanziari, aggiornate al 6 Febbraio 2024, si riscontra la faq C9 secondo cui in caso di partecipazione di un dipendente ad un seminario o ad un convegno non è necessaria l'acquisizione del CIG. Ai sensi dell'art. 25, comma 2, lett. a) del d.l. 66/2014 convertito nella legge n. 9/2014, la partecipazione di un dipendente ad un seminario o ad un convegno non integra la fattispecie

dell'appalto di servizi di formazione e, pertanto, alla specifica ipotesi non si applica la normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari. (...)».

Per quanto sopra, in linea con l'avviso già espresso dall'Autorità e confermato dal MIT, in risposta al primo quesito riferito ai criteri da utilizzare per l'individuazione delle attività di formazione che rientrino nella definizione di "convegno" o "seminario", per i quali sarebbe esclusa l'applicazione del Codice e all'assimilabilità, a tale fattispecie, dei percorsi di formazione (master/perfezionamento) ai quali i singoli dipendenti possono aderire mediante iscrizione individuale con pagamento da parte dell'Amministrazione, può affermarsi che alla luce delle caratteristiche di adesione a tali percorsi formazioni – sostanzialmente consistenti in un'offerta formativa rivolta in maniera indistinta a potenziali fruitori e con programma, metodologia, prezzo, luogo, data di svolgimento predeterminati, in relazione alla quale un ente ritenga di far partecipare uno o più dipendenti, a domanda dell'interessato (si tratta quindi della fruizione individuale di un evento formativo e non di un servizio organizzato per un ente specifico) - simili fattispecie, assimilabili alla formazione "a catalogo", sono escluse dall'applicazione della disciplina in materia di tracciabilità e del d.lgs. 36/2023.

Ciò in quanto in tali casi non sussistono le caratteristiche tipiche dell'appalto di servizi ai sensi delle direttive comunitarie e del Codice medesimo, posto che l'amministrazione non acquista un servizio formativo strutturato sulla base delle proprie esigenze, sul quale esercitare, in sede di esecuzione, il potere di direzione e controllo secondo le disposizioni del Codice (art. 114 e segg.), ma (se non acquistato dal/dai singolo/i dipendente/i) si limita a sostenere la spesa dell'evento per consentire la partecipazione allo stesso di uno o più dipendenti interessati, ove ritenuto di interesse per l'amministrazione medesima, in relazione alle funzioni svolte.

Le caratteristiche dell'appalto di servizi, invece, devono ritenersi sussistenti ogni qual volta l'Amministrazione interessata intenda concludere un contratto pubblico con un operatore economico, avente ad oggetto lo svolgimento di servizi formativi in favore del proprio personale, stabilendo a monte, in relazione alle specifiche esigenze dell'Amministrazione stessa, l'oggetto del servizio richiesto con le relative caratteristiche (ad es. durata e contenuto della formazione, numero dei partecipanti, requisiti dei docenti, luogo di svolgimento della formazione), nonché l'importo e le modalità di svolgimento della prestazione contrattuale da affidare, svolgendo quindi in sede di esecuzione, i poteri direttivi e di controllo previsti dal Codice (artt.114 e segg.).

In tal caso, pertanto, ricorrendo le caratteristiche proprie dell'appalto di servizi (secondo la definizione dell'All. I.1. del Codice) troverà applicazione il d.lgs. 36/2023, nonché la l. n.136/2010.

Per quanto sopra, in risposta al primo quesito, valgono le considerazioni svolte in relazione ai criteri da seguire per l'acquisizione dei servizi di formazione del personale dell'ente.

Sembra opportuno aggiungere a quanto sopra, che (anche) in relazione alla formazione del personale, la regola generale da seguire è la corretta programmazione del servizio ai sensi dell'art. 37 e All.I.5 del d.lgs. 36/2023. Si evidenzia al riguardo che la programmazione è un principio cardine per garantire trasparenza, correttezza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa nel settore dei contratti pubblici, anche ai fini della corretta gestione della spesa pubblica in tale ambito.

Come sottolineato dall'Autorità già con determinazione n. 5/2013 (riferita al previgente assetto normativo di settore ma con considerazioni ancora attuali), «(...) la programmazione non è solo un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, la valutazione delle strategie di approvvigionamento, l'ottimizzazione delle risorse ed il controllo delle fasi gestionali, ma costituisce concreta attuazione dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. In questo senso, la fase della programmazione e quella della progettazione appaiono funzionali a garantire una visione di insieme dell'intero ciclo di realizzazione

dell'appalto, migliorando le chance di un'efficiente gestione dello stesso, a partire dall'individuazione dei fabbisogni fino alla verifica del corretto svolgimento della prestazione; tale verifica può ritenersi effettiva, infatti, solo ove la stazione appaltante sia in grado di confrontare le prestazioni eseguite con i livelli quantitativi e qualitativi promessi in sede di gara e definiti nel contratto, secondo il corrispettivo e la tempistica pattuiti». La fase della programmazione negli acquisti di beni e servizi appare quindi come fondamentale ai fini di una compiuta valutazione delle strategie di approvvigionamento da parte delle stazioni appaltanti (determina cit.).

Pertanto, in via generale l'ente interessato è chiamato a programmare correttamente i servizi di formazione del personale nel rispetto delle disposizioni del Codice, valutando prioritariamente l'offerta formativa svolta da Enti Pubblici gratuitamente e ricorrendo alla formazione a catalogo in via residuale, ove ritenuto necessario in relazione a specifici casi. Ciò anche al fine di evitare un uso non corretto, se non distorto, dell'acquisto dei corsi a catalogo, in assenza quindi di attenta e corretta programmazione dei servizi di formazione da parte dell'ente medesimo.

Ritenendo il secondo quesito relativo all'utilizzo dei fondi economici non direttamente riferibile alla sfera di competenza dell'Anac e rinviando, quindi, in materia, alle indicazioni fornite dal giudice contabile (es. Sezioni Giurisdizionali per la Regione Molise n. 44/2023 e per la Regione Calabria n. 115/2023, cui rinvia il parere MIT citato), quanto ai quesiti relativi all'applicazione del principio di rotazione e al divieto di frazionamento per i servizi di formazione ricadenti nella definizione di appalto pubblico di servizi, quindi sottoposti alla disciplina dettata dal d.lgs. 36/2023, si osserva quanto segue.

Per il principio di rotazione si richiama l'art. 49 del d.lgs. 36/2023, a tenore del quale (comma 2) «In applicazione del principio di rotazione è vietato l'affidamento o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi». Secondo il comma 3 della stessa disposizione, inoltre, «La stazione appaltante può ripartire gli affidamenti in fasce in base al valore economico. In tale caso il divieto di affidamento o di aggiudicazione si applica con riferimento a ciascuna fascia, fatto salvo quanto previsto dai commi 4, 5 e 6». I commi 4 e 6 indicano i casi in cui è consentito derogare all'applicazione del principio di rotazione mentre il comma 5 stabilisce che tale principio non trova applicazione per i contratti affidati con le procedure di cui all'articolo 50, comma 1, lettere c), d) ed e), quando l'indagine di mercato sia stata effettuata senza porre limiti al numero di operatori economici in possesso dei requisiti richiesti da invitare alla successiva procedura negoziata.

In relazione a tali disposizioni, va ribadita, in primo luogo, «la cogenza del principio di rotazione ("Gli affidamenti di cui alla presente Parte *avvengono* nel rispetto del principio di rotazione") previsto in via ordinaria per gli affidamenti dei contratti sotto soglia, sottolineando che «attraverso il principio di rotazione si vuole garantire il non consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese, favorendo la distribuzione delle opportunità degli operatori economici di essere affidatari di un contratto pubblico» (parere Funz Cons n. 58/2023).

Occorre sottolineare, inoltre, che «il comma 2 dell'art. 49 vieta l'affidamento (diretto) o l'aggiudicazione di un appalto al contraente uscente nei casi in cui due consecutivi affidamenti abbiano ad oggetto una commessa concernente lo stesso settore merceologico, la stessa categoria di opere o lo stesso settore dei servizi. (...) Quanto alle definizioni di "settore merceologico", "categoria di opere" o "settore di servizi" (rimaste immutate rispetto alla previgente disciplina), può correttamente richiamarsi il criterio della prestazione principale o prevalente, che esclude l'applicazione del principio di rotazione soltanto qualora si ravvisi in concreto una "sostanziale alterità qualitativa" della prestazione oggetto di affidamento (Consiglio di Stato sez. V, sent. n.

8030/2020). Il comma 3 dell'art. 49 - recependo i suggerimenti già presenti nelle Linee Guida n. 4 - stabilisce che la stazione appaltante può, con apposito regolamento, ripartire gli affidamenti in fasce in base al valore economico. Conseguentemente il principio di rotazione si applicherà agli affidamenti rientranti nella stessa fascia di un determinato settore merceologico o di una determinata categoria d'opera» (Comunicato del Presidente del 24 giugno 2024 recante "Chiarimenti in merito al principio di rotazione degli affidamenti").

Pertanto, con riguardo al quesito posto sul principio di rotazione, secondo i chiarimenti dell'Autorità sopra richiamati, tale principio può ritenersi applicabile rispetto al singolo operatore economico per la categoria merceologica/settore dei servizi relativo ai servizi di formazione dei dipendenti, prescindendo dallo specifico oggetto del singolo evento/attività/percorso di formazione.

Quanto, infine, al quesito relativo al divieto di frazionamento degli acquisti, per gli eventi/attività/percorsi di formazione aventi il medesimo oggetto, al fine di chiarire se lo stesso incontri limiti temporali e/o territoriali (es. diverse sedi aziendali coinvolte), sembra sufficiente affermare che ai sensi dell'art. 14, 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». Il comma 5 aggiunge che «Se una stazione appaltante o un ente concedente sono composti da unità operative distinte, il calcolo dell'importo stimato di un appalto o di una concessione tiene conto dell'importo totale stimato per tutte le singole unità operative. Se un'unità operativa distinta è responsabile in modo indipendente del proprio appalto o della propria concessione o di determinate categorie di essi, il relativo importo può essere stimato con riferimento all'importo attribuito dall'unità operativa distinta».

La suindicata norma stabilisce, inoltre, al 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 giustificino». Si richiama, infine, il comma 12, ai sensi del quale «Se gli appalti pubblici di forniture o di servizi presentano caratteri di regolarità o sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo, è posto come base per il calcolo dell'importo stimato dell'appalto: a) l'importo reale complessivo dei contratti analoghi conclusi nel corso dei dodici mesi precedenti o dell'esercizio precedente, rettificato, ove possibile, al fine di tenere conto dei cambiamenti in termini di quantità o di importo che potrebbero sopravvenire nei dodici mesi successivi al contratto iniziale; b) l'importo stimato complessivo dei contratti aggiudicati nel corso dei dodici mesi successivi alla prima consegna o nel corso dell'esercizio, se questo è superiore ai dodici mesi».

Dal dettato normativo sopra richiamato, si ricava quindi che «il frazionamento dell'appalto è vietato ove non sussistano ragioni oggettive che lo giustificino e sia diretto a "spezzettare" il valore complessivo con un numero di commesse dal valore contenuto/sottosoglia per evitare il ricorso alle procedure di evidenza pubblica. Il divieto di frazionamento di un appalto assurge, dunque, a principio generale, avente la finalità di sottrarre da indebite ed arbitrarie scelte di "comodo" l'affidamento di commesse che richiedono procedure di evidenza pubblica. Tra l'altro, il rispetto delle norme in materia implica che il valore dell'appalto deve essere calcolato in modo corretto anche tramite una programmazione degli acquisti adeguata (art. 21 del D. Lgs. n. 50 del 2016, art. 37 del D. Lgs. n. 36

del 2023) e tale per cui un eventuale frazionamento dell'appalto si pone come ipotesi eccezionale giustificata da motivate ragioni oggettive. Le stazioni appaltanti devono, infatti, prestare attenzione alla corretta definizione del proprio fabbisogno in relazione all'oggetto degli appalti, specialmente nei casi di ripetizione dell'affidamento nel tempo» (Atto del Presidente del 29 ottobre 2024).

Ancora sull'argomento, l'Autorità ha osservato che «al fine di evitare possibili elusioni alla norma [art. 35 del d.lgs. 50/2016, oggi sostituito dall'art. 14 del d.lgs. 36/2023], la regola da seguire è che tutto ciò che ha un valore deve essere preventivamente valutato e considerato anche quando l'appalto si presenta ripetitivo ed è destinato ad essere rinnovato per un determinato periodo. Nel comma 12 lett. b) dell'art. 35 [confermato dal comma 12 dell'art. 14 del d.lgs. 36/2023] è infatti espressamente previsto che il calcolo del valore stimato dell'appalto deve comprendere anche la stima del valore complessivo dei contratti successivi aggiudicati nel corso dei dodici mesi successivi alla prima consegna o nel corso dell'esercizio, se questo è superiore ai dodici mesi. Un altro elemento da considerare ai fini del calcolo è la programmazione degli acquisti che ogni s.a. deve fare ai sensi dell'art. 21 poiché esiste una connessione diretta tra il frazionamento dell'appalto e la programmazione. In un'interessante pronuncia, il Consiglio di Stato, Sezione V Sentenza 27 luglio 2021, n. 5561, ha osservato che la carenza di programmazione può riflettersi sulla frammentazione degli affidamenti e che, quindi, detto anche in altra forma, il frazionamento potrebbe essere indice di una programmazione non adeguata "Non sussiste una giurisprudenza consolidata sull'efficacia della programmazione degli acquisiti e dunque sulle conseguenze dell'assenza della medesima; è però indubbio che l'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 ne enuclea una portata obbligatoria, con un'evidente finalità di pianificazione e di trasparenza. Anche a postularne un'efficacia di mera programmazione, di strumento di pianificazione della spesa, con carattere cogente nei soli confronti dell'amministrazione (in termini C.d.S., IV, 18 febbraio 2016, n. 651), non può negarsi l'incidenza della stessa sotto il profilo dell'impiego razionale delle risorse, e dunque, per coerenza, ammettersi che la carenza di programmazione possa riflettersi sulla frammentazione degli affidamenti. Almeno in questi termini il motivo appare dunque fondato, come pure in ragione della mancata indicazione delle ragioni che consentivano (a termini dell'art. 7 del d.m. n. 14 del 2018) di effettuare servizi e forniture non inserite nell'elenco". E' da evidenziare inoltre che il frazionamento si manifesta con una segmentazione dell'appalto in tanti affidamenti diretti che per essere considerati legittimi, rappresentando gli stessi un'ipotesi in deroga rispetto alla regola della procedura di evidenza pubblica, necessitano di adeguata motivazione (legge n. 241/1990 e art. 30, comma 8, d.lgs. n. 50/2016). Tenendo in considerazione ciò, il rispetto delle norme in materia implica che il valore dell'appalto deve essere calcolato in modo corretto anche tramite un'adeguata programmazione degli acquisiti tale per cui un eventuale frazionamento e affidamento diretto si pone come ipotesi eccezionale giustificata soltanto in presenza di ragioni oggettive adeguatamente motivate» (delibera n. 378/2022-Fasc.uvcp 100/2022).

Con riferimento al quesito relativo al divieto di frazionamento degli appalti, in relazione ad eventi formativi aventi il medesimo oggetto, valgono quindi le indicazioni sopra riportate in ordine ad una corretta programmazione degli acquisti ed alla corretta determinazione dell'importo dell'affidamento, secondo le disposizioni dell'art. 14 del d.lgs. 36/2023, il quale – in merito a tale ultimo profilo – contiene chiare indicazioni in ordine al calcolo dell'importo stimato di un appalto o di una concessione (anche) in presenza di un ente caratterizzato da più unità operative (comma 5), nonché per gli appalti di servizi che presentano carattere di regolarità o che sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo di tempo (comma 12).

Sulla base delle considerazioni espresse, si rimette dunque a codesta società ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere sulla base dell'indirizzo generale sopra illustrato.

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente