AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

DELIBERA N. 515
Del 6 novembre 2024

Oggetto

Fasc. UVLA 3425-2024 - "Servizio di progettazione per l'ampliamento del canile e la realizzazione dell'ospedale veterinario di Roma Capitale" mediante accensione di prestito. PT20221329 – CUP n. J82F22000920004 – Importo complessivo di € 476.243,61".

Visto il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36

Visto il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Lavori

Considerato in fatto

Risulta acquisita al prot. n. 0081006, in data 11/07/2024, la comunicazione del Comune di Roma, [… OMISSIS …], rilevando alcuni profili di criticità in merito, tra l'altro, al presunto frazionamento dei servizi di progettazione al fine di evitare l'espletamento di procedure aperte al mercato (art. 14, co. 6 del D.lgs. n. 36/2023), nonché la violazione della normativa comunitaria in tema di concorrenza.

Con nota prot. 0090164 del 30/07/2024 l'Autorità comunicava l'avvio dell'istruttoria finalizzata alla verifica della correttezza dell'operato dell'Amministrazione comunale di Roma relativamente all'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria, afferenti alla progettazione dell'opera in esame, con riferimento, in primo luogo, al rispetto delle soglie per gli affidamenti diretti, di cui all'art. 1 comma 2, lett. a) della legge 120 e dell'art. 50, comma 1, lett. b) del d.lgs. 36/2023, assegnando il termine di 45 giorni per il riscontro.

Il Comune riscontrava detta istanza con nota acquisita al prot. 0105388 del 13/09/2024, ricostruendo preliminarmente l'iter amministrativo seguito per l'affidamento del servizio in esame.

Veniva, quindi, rappresentato che con la D.D. n. QL/483/2023 del 23/03/2023 il Dipartimento Tutela Ambientale stabiliva che lo stesso intervento dovesse essere portato ai livelli di definizione corrispondenti alla Progettazione Definitiva e alla Progettazione Esecutiva, prevedendo la ripartizione delle suddette prestazioni nell'ambito di diversi incarichi, giustificata dalla natura dell'opera, ritenuto impossibile conferire un unico incarico per le diverse prestazioni riguardanti la progettazione definitiva ed esecutiva.

Inoltre, è stato precisato dall'Ente che con la predetta D.D. n. QL/483/2023 il Dipartimento Tutela Ambientale procedeva all'Approvazione della spesa per l'affidamento del *"Servizio di progettazione per l'ampliamento del canile e la realizzazione dell'ospedale veterinario di Roma Capitale*" per un importo complessivo di euro 476.243,61 IVA 22% e contributo ANAC inclusi.

In ordine allo stato della procedura, risulta comunicato che l'attività di verifica del progetto è stata affidata internamente ad un soggetto diverso dai professionisti già coinvolti a vario titolo nella progettazione, dando evidenza che la successiva attività di validazione è stata invece eseguita dal RUP, con la produzione del relativo verbale.

Considerato in diritto

Come evidenziato nelle premesse, l'istruttoria in esame ha riguardato la regolarità della procedura di affidamento della progettazione degli interventi per la riqualificazione e l'ampliamento del canile della Muratella impostati su tre direttrici principali, relativi alla:

- realizzazione di opere di manutenzione straordinaria sugli edifici esistenti per migliorare le condizioni di vivibilità (sia per l'uomo che per gli animali);
- ampliamento delle strutture dedicate alle cucce, con ampliamento del complesso nell'area situata sul lato ovest rispetto agli attuali fabbricati;
- realizzazione di un ospedale veterinario all'interno delle strutture esistenti, al primo piano del corpo principale/accoglienza.

Preliminarmente, si osserva che l'avvio della progettazione in esame consegue alla precedente Delibera dell'Autorità n. 156 del 30.03.2022 (costituendone la concreta attuazione), con la quale sono state accertate gravi criticità strutturali e manutentive del canile della Muratella (in cui si svolgevano altresì i servizi veterinari oggetto delle procedure esaminate), evidenziando la necessità di una radicale ristrutturazione, nonché di un ammodernamento ed adeguamento alle norme delle strutture in esame.

Al riguardo si evidenzia che l'Amministrazione capitolina, nell'ambito dell'ultimo rapporto di monitoraggio, conseguentemente avviato dall'Autorità, ha rappresentato di avere proceduto, in relazione alle rilevate carenze dello stato dei luoghi, all'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica per la "Riqualificazione e l'ampliamento del canile e la realizzazione dell'ospedale veterinario di Roma Capitale" ai fini dell'inserimento nel piano triennale 2023/2025.

Ciò posto, si rileva che, come emerso dal prosieguo della progettazione dell'opera in esame, le prestazioni progettuali, relative agli interventi in esame, sono state suddivise in più incarichi.

In particolare, nel riscontro fornito nel corso della presente istruttoria, il Comune di Roma ha dato evidenza, in primo luogo, dell'incarico di cui alla D.D. Rep. QL/1146/2022, relativo al "*Servizio di progettazione, livelli minimi, per la riqualificazione e l'ampliamento del canile e la realizzazione dell'ospedale veterinario di Roma Capitale*", in esecuzione del quale è stato redatto il predetto Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica.

Tale incarico è stato quindi conferito mediante affidamento diretto, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a) della legge 76/2020, per l'importo di euro 95.149,63, oltre IVA e accessori, per il valore globale di euro 120.725,84.

A fronte di tale progetto unitario, concernente la progettazione di fattibilità tecnico-economica, emerge che la successiva progettazione (sino al livello esecutivo, compresa, come rilevato dal Comune, l'integrazione del P.F.T.E. per adeguarlo al d.lgs. 36/2023, in modo da includere le prestazioni relative alla progettazione definitiva, non più prevista nel nuovo codice), è stata attribuita ad ulteriori soggetti con diversi incarichi. In particolare, per la progettazione definitiva/esecutiva risultano conferiti in via diretta, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b), del d.lgs. 36/2023, i seguenti incarichi:

- con la D.D. Rep. 1479/2023 è stato affidato il servizio definito come "*Servizi tecnici per la redazione della Progettazione definitiva ed esecutiva di Opere di Ingegneria Naturalistica – Consolidamento Pendii e integrazioni al P.F.T.E. approvato con DGC 367/2022 per l'Intervento di "Ampliamento canile e realizzazione ospedale veterinario*", dietro pagamento di euro 71.095,07 oltre IVA e accessori;
- con la D.D. Rep. 1453/2023 sono stati affidati i "*Servizi tecnici per la redazione del Progetto Architettonico Definitivo e del Progetto Architettonico Esecutivo dell'Intervento di "Ampliamento canile e realizzazione ospedale veterinario*", dietro pagamento di euro 136.242,50 oltre IVA e accessori

(importo non ribassato euro 138.317,26). Tale affidamento risulta da ultimo integrato anche della progettazione strutturale;

- con la DD. rep. QL/1673 del 22/11/2023 sono stati affidati i "*Servizi specialistici di Consulenza alla Progettazione Impiantistica del Canile ed Ospedale Veterinario, in chiave di sostenibilità energetica e ambientale, e Coordinamento della Sicurezza in fase di Progettazione*", affidati all'impresa [... OMISSIS ...] per l'importo di euro 97.902,79 oltre IVA e accessori;
- con la DD. rep. QL/1480 del 19/10/2023 è stato affidato il servizio di supporto al RUP per il coordinamento della progettazione definitiva, esecutiva e delle integrazioni al P.F.T.E., mediante affidamento diretto per l'importo di euro 51.876,48 oltre IVA e accessori.

Alla luce della siffatta ricostruzione – nel rilevare l'avvenuto affidamento in via unitaria del PFTE - in merito al profilo di anomalia riguardante la scelta di affidare al professionista incaricato della progettazione definitiva ed esecutiva delle Opere di Ingegneria Naturalistica – Consolidamento Pendii, anche le integrazioni al P.F.T.E., il Comune di Roma ha fornito i chiarimenti richiesti, tuttavia limitandosi a rilevare che "*i Progetti di Fattibilità Tecnica ed Economica redatti nella vigenza del D.Lgs. 50 del 2016 dovevano essere adeguati alle prescrizioni del nuovo codice",* precisando che ciò dovesse avvenire "*mediante lo svolgimento delle prestazioni e la redazione degli elaborati che la tariffa professionale indicava e tuttora indica sotto la categoria della "progettazione definitiva*", a fronte della soppressione della progettazione definitiva, assorbita dal nuovo progetto di fattibilità tecnico-economica.

In tale contesto, il Comune ha inteso rappresentare che la progettazione definitiva era *"da intendersi come "adeguamento del PFTE alle previsioni del D.Lgs. 36/2023*".

Pur dando atto che nei disciplinari d'incarico della progettazione architettonica/strutturale e della progettazione naturalistica l'oggetto dell'affidamento ricomprende anche l'integrazione al PFTE (espungendo per l'occasione il progetto definitivo), non risulterebbero ben evidenziate le ragioni che avrebbero indotto a richiedere l'adeguamento del PFTE al nuovo assetto codicistico.

Si osserva che la necessità di adeguare il PFTE alle previsioni del nuovo codice non risulta suffragata dalle disposizioni di cui all'art. 225, comma 9 del codice in ordine all'applicazione delle disposizioni progettuali previgenti, laddove è stabilito che "*le disposizioni di cui all'articolo 23 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 continuano ad applicarsi ai procedimenti in corso. A tal fine, per procedimenti in corso si intendono le procedure per le quali è stato formalizzato l'incarico di progettazione alla data in cui il codice acquista efficacia"* e che *"Nel caso in cui l'incarico di redazione del progetto di fattibilità tecnico economica sia stato formalizzato prima della data in cui il codice acquista efficacia, la stazione appaltante può procedere all'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori sulla base del progetto di fattibilità tecnico ed economica oppure sulla base di un progetto definitivo redatto ai sensi dell'articolo 23 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50*".

Tale normativa, pertanto, consentiva l'utilizzo del precedente elaborato del PFTE, redatto secondo le previsioni del previgente codice d.lgs. 50/2016, senza necessità di rielaborare progetti già approvati con DGC 367/2022, con conseguenti presunti aggravi procedurali/economici.

Al riguardo, si tenga presente che, come precisato dall'amministrazione, il PFTE, come integrato, è stato approvato dalla Giunta Capitolina con Deliberazione n. 413 del 12/12/2023.

Accanto a tali profili di anomalia, con riguardo al frazionamento degli incarichi, ed in particolare alla suddivisione tra lo svolgimento del progetto di fattibilità tecnico-economica ed i successivi livelli di progettazione, si richiama in primo luogo la previsione normativa di cui all'art. 41 comma 8, lett. d) del nuovo codice, laddove si prevede che il progetto esecutivo *"...è redatto dallo stesso soggetto che ha predisposto il progetto di fattibilità tecnico-economica. Nel caso in cui motivate ragioni giustifichino*

l'affidamento disgiunto, il nuovo progettista accetta senza riserve l'attività progettuale svolta in precedenza".

Con riferimento a tale profilo di contestazione, il Comune ha fatto riferimento, nella sostanza, alla peculiare natura dell'opera ed alla asserita impossibilità di conferire un unico incarico per le diverse prestazioni riguardanti la progettazione definitiva ed esecutiva.

Tale motivazione non fornisce le ragioni richieste dall'Autorità in merito alla congruità dell'affidamento disgiunto tra progetto di fattibilità tecnico-economica e progettazione esecutiva, posto che seguendo l'impostazione dell'Ente, non si sarebbe dovuto procedere ad un affidamento unitario neppure in relazione al primo livello di progettazione.

A fronte di tali argomentazioni, con riferimento al successivo frazionamento degli incarichi per la progettazione definitiva/esecutiva, si richiama l'art. 14 del d.lgs. 36/2023, che ha sostituito l'art. 35 del d.lgs. 50/2016, in ordine al calcolo delle soglie per l'affidamento diretto, secondo cui: "*Il calcolo dell'importo stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), valutato dalla stazione appaltante. Il calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara. Quando la stazione appaltante prevede premi o pagamenti per i candidati o gli offerenti, ne tiene conto nel calcolo dell'importo stimato dell'appalto*", con l'ulteriore previsione che "*La scelta del metodo per il calcolo dell'importo stimato di un appalto o concessione non può essere fatta per evitare l'applicazione delle disposizioni del codice relative alle soglie europee. Un appalto non può essere frazionato per evitare l'applicazione delle norme del codice, tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino*".

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

In tale contesto, è stato richiesto al Comune di specificare le ragioni che avevano indotto lo stesso a conferire incarichi separati per la progettazione dell'opera, alla luce del principio secondo cui "*La progettazione deve essere tendenzialmente unitaria, tanto in relazione all'insieme delle fasi progettuali quanto in relazione al complesso delle componenti specialistiche che vi afferiscono*" (Deliberazione n. 20 del 11/03/2009).

Nel riscontro all'avvio del procedimento, l'Amministrazione controdeduceva rappresentando sostanzialmente che "*l'oggetto della progettazione si sviluppava su diversi versanti rendendo necessario l'apporto di diverse competenze*", richiamando in particolare la "*Complessità tecnica e specializzazione … Efficienza economica e controllo dei costi … Personalizzazione e adattabilità del progetto … Continuità e coerenza della progettazione con il primo livello …*".

In riferimento a tali motivazioni, si rileva in primo luogo che la progettazione delle opere in oggetto deve intendersi come un servizio unitario, inscindibilmente connesso ad una visione organica dell'impostazione progettuale, laddove non si evidenziano specifiche esigenze tecniche in grado di giustificare la suddivisione della progettazione in una pluralità di incarichi, anche in relazione alla tipologia di opere, rendendo peraltro maggiormente onerosa e complessa la gestione della relativa fase.

Si tenga presente, infatti, che esigenze di complessità tecnica e specializzazione possono essere soddisfatte con la specifica richiesta di competenze in capo ai progettisti, senza dover ricorrere a frazionamenti, semmai favorendo l'aggregazione della compagine dei professionisti; inoltre, anche le

esigenze di efficienza, personalizzazione e adattabilità del progetto sono favorite da un'impostazione unitaria della progettazione.

Sul punto, si osserva che l'unitarietà della progettazione risulta confermata anche dalla relazione descrittiva del servizio di Progettazione Esecutiva di "Opere di Ingegneria Naturalistica-Consolidamento Pendii", laddove risulta evidenziato che "*La raccolta preliminare di dati e di informazioni di carattere geologico, geotecnico, idraulico, compresa nell'incarico in oggetto, sarà pertanto utile anche per consentire la corretta progettazione delle strutture dei nuovi edifici da realizzare e delle opere di consolidamento dei manufatti esistenti, oltre che a porre le basi per la progettazione degli interventi di Ingegneria naturalistica da realizzare"*, confermando in tal modo la necessità di una visione unitaria della progettazione, in assenza della quale possono ingenerarsi problemi di coordinamento tra i diversi professionisti incaricati, con tutte le conseguenze del caso.

Si osserva che anche in relazione all'affidamento dell'ulteriore servizio di Consulenza alla Progettazione Impiantistica del Canile ed Ospedale Veterinario, non emergono ragioni oggettive a supporto dell'intercorso frazionamento.

Al riguardo, si precisa in via preliminare che il predetto incarico, pur riferendosi ad una consulenza, ha come oggetto lo svolgimento degli elaborati progettuali, laddove nella relazione descrittiva si dà atto che - in considerazione della particolarità dell'intervento da realizzare, che richiede una professionalità specialistica nella progettazione degli impianti particolarmente elevata, a supporto della Progettazione di Integrazioni al Progetto di fattibilità tecnica ed economica ed al Progetto Esecutivo - le prestazioni specialistiche, della consulenza in oggetto riguardano "*la Progettazione Impiantistica, dovranno essere svolte in chiave di sostenibilità ambientale, ed in funzione della recente normativa sui C.A.M. (Criteri Ambientali Minimi) introdotti dal Decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del 23 giugno 2022*".

Alla luce delle considerazioni svolte, si richiama in primo luogo il *"principio generale in base al quale la responsabilità della progettazione deve potersi ricondurre ad un unico centro decisionale, ossia il progettista*", espresso dall'Autorità nelle Linee guida n. 1 e tutt'ora applicabile, principio che non risulta garantito dalle scelte operate dall'Amministrazione comunale.

In tale contesto, rileva altresì il pronunciamento dell'Autorità, con avviso espresso in ordine al previgente Codice ma con indicazioni utili anche in relazione al d.lgs. 36/2023, secondo cui, in linea generale, "*L'articolazione dell'appalto in più parti deve garantire che ogni singola frazione abbia una funzionalità che ne consenta l'utilizzazione compiuta, mentre è precluso il frazionamento quando le frazioni sono inserite in una prestazione che può assumere valore e utilità solo se unitariamente considerata. (...) il frazionamento deve essere possibile sul piano tecnico... la giurisprudenza qualifica come illegittimo il comportamento dell'amministrazione che nel bandire una pubblica gara suddivide la stessa in parti "prive di autonomia funzionale" e della "idoneità a essere utilizzati autonomamente, anche senza il completamento delle restanti frazioni"... Il supremo consesso della giustizia amministrativa riconosce alle amministrazioni la libertà di frazionare l'unitario appalto in più lotti, ma invita le stesse a predisporre il bando considerando i lotti come parti di una prestazione unitaria, al fine di determinare la soglia comunitaria" (*cfr. FUNZ CONS 40/2023).

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

il frazionamento di un servizio in una pluralità di affidamenti comporta un aumento delle spese tecniche poiché riferite a importi parziali per i quali il parametro percentuale P è maggiore di quello dell'importo totale, con conseguente aumento della spesa complessiva" (cfr. Delibera n. 976 del 23.10.2019).

A fronte della mancata sussistenza di oggettive ragioni tecniche, che avrebbero richiesto di procedere mediante affidamenti separati, tenuto conto anche della difficoltà di coordinamento delle figure incaricare e delle relative prestazioni progettuali, quale ulteriore aggravio si evidenzia che il Comune di Roma ha proceduto, altresì, ad affidare un incarico di supporto al RUP, mediante affidamento diretto, consistente "*nell'effettuazione di una serie di attività, come indicato nel Disciplinare di incarico, di coordinamento ed integrazione delle prestazioni specialistiche e supporto al R.u.p., al fine di assicurarne il corretto sviluppo in coerenza con il PFTE già approvato*".

Al di là della considerazione secondo cui il supporto al RUP è previsto nei casi in cui sia individuato un RUP carente dei requisiti richiesti (Allegato I.2, art. 2, comma 3) e che tale evenienza è difficilmente ipotizzabile presso l'Amministrazione capitolina, è evidente che neppure la necessità di un coordinamento generale dei vari soggetti incaricati appare coerente con il relativo disposto normativo, prospettandosi di conseguenza un aggravamento procedurale connesso all'intercorsa parcellizzazione della progettazione.

Non a caso, come da prassi, la figura del tecnico incaricato dell'integrazione tra le varie prestazioni specialistiche viene indicato dal progettista in sede di offerta, al fine di garantire la completezza e l'unicità progettuale delle varie componenti di settore.

Alla luce di quanto esposto, si rileva dunque che tale indebito frazionamento delle prestazioni ha consentito il ricorso ad affidamenti diretti di importo inferiore alla soglia di euro 140.000,00, prevista dall'art. 50, comma 1, lett. b) del d.lgs. 36/2023, in violazione del generale divieto di frazionamento di un appalto, di cui al già citato all'art. 14, comma 6 del d.lgs. 36/2023, dandosi evidenza, inoltre, dei principi già espressi dall'Autorità, secondo cui "*Il divieto di frazionamento di un appalto assurge, infatti, a principio generale, avente la finalità di sottrarre da indebite ed arbitrare scelte di "comodo" l'affidamento diretto di commesse che richiedono procedure di evidenza pubblica*" (del. n. 567 del 12.06.2019) e 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 26 gennaio 2022).

Nello specifico ambito dei servizi tecnici di ingegneria e architettura, si richiamano altresì i precedenti pronunciamenti dell'Autorità, tutt'ora applicabili in riferimento all'invariato contesto normativo, laddove è stato evidenziato che "*per stabilire la normativa applicabile all'affidamento di incarichi di progettazione è necessario verificare se gli stessi siano o meno riferiti ad un medesimo intervento. In tale circostanza l'importo presunto della prestazione deve essere calcolato cumulativamente, ossia sommando gli importi di tutti i servizi oggetto di ciascun appalto e devono essere applicate le procedure previste per l'importo totale dei servizi da affidare (ex multis, determinazioni Autorità n. 8/1999, n. 30/2002, n. 2/2002 e deliberazioni n. 26/2012, n. 5/2006, n. 67/2005, n. 153/2004). Di contro, l'artificioso frazionamento degli incarichi in più lotti ed il conseguente loro affidamento a trattativa privata, comporta l'elusione delle procedure concorsuali, non solo sotto il profilo delle forme di pubblicità richieste dal valore della prestazione, ma anche in rapporto alle procedure di scelta del contraente contemplate nella disciplina di settore. Dunque sia il dato normativo di riferimento, sia l'avviso espresso dall'Autorità sull'argomento, confermano l'obbligo per la stazione appaltante di stimare in via unitaria l'importo totale degli incarichi da conferire; in caso contrario, si assisterebbe ad un frazionamento ingiustificato degli stessi, in violazione della disciplina normativa di riferimento» (parere sulla normativa*

AG49/2015/AP)" e che *"Ai fini dell'individuazione della procedura da espletare per l'affidamento degli incarichi attinenti all'ingegneria ed all'architettura, la stazione appaltante è tenuta alla stima preventiva ed unitaria dell'importo totale dei servizi" (parere n. 49 del 10.06.2015), stima, che, nello specifico, deve evidenziare l'insieme delle attività necessarie ad una progettazione univoca e completa dell'opera affinché risulti funzionale e fruibile (delibera n. 976/2019)*" (cfr. Parere ANAC FUNZ CONS 9/2023).

I principi suddetti risultano confermati dal Comunicato dell'Autorità del 10 luglio 2024, laddove è stato ribadito 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*".

Inoltre, per quanto concerne la residuale possibilità del frazionamento prevista dall'ultimo periodo dell'art. 14 comma 6 del d.lgs. 36/2023, secondo il quale "*un appalto non può essere frazionato per evitare l'applicazione delle norme del codice, tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino*", in tale Comunicato sono state richiamate le stazioni appaltanti al rispetto dell'obbligo di adeguata motivazione giustificatrice, ricordando che "*In assenza di motivazione sulle ragioni del frazionamento, l'artificiosità del medesimo può essere dimostrata in via indiziaria ...* (*Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 2024, n. 1393; cfr anche Consiglio di Stato, Sez. V, 27 luglio 2021, n. 5561, note a firma del Presidente prot. ANAC n. 58618 del 6 luglio 2022 e prot. ANAC n. 31378 del 27 aprile 2022)*".

In applicazione dei principi citati - anche richiamando il carattere onnicomprensivo dell'attività di progettazione - si rileva conclusivamente che la stima dell'importo complessivo dell'incarico di progettazione avrebbe dovuto tener conto di tutti i servizi ad essa correlati, anche inerenti al coordinamento della sicurezza, che si intendevano affidare all'esterno.

Ne consegue che, nel caso di specie, il cumulo degli importi dei vari incarichi avrebbe determinato il superamento della soglia di affidamento diretto, con elusione dell'allora vigente soglia di rilevanza europea (pari ad 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. 50, comma 1, lett. b) del d.lgs. 36/2023.

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

Sul punto, come sopra richiamato, si rammenta che l'operato del Comune di Roma, nell'ambito della gestione dei canili e dei relativi servizi sanitari (ed in particolare di quello della Muratella) è stato oggetto di precedenti pronunciamenti da parte dell'Autorità, riscontrandosi profili di carenza nello svolgimento del servizio di gestione di tali strutture, nonché nei controlli in fase esecutiva da parte dell'Amministrazione (cfr. Delibera n. 759 del 13 luglio 2016 e Delibera n. 156 del 30.03.2022).

Le criticità emerse nell'ambito della presente istruttoria evidenziano, tuttavia, il reiterarsi di profili di approssimazione da parte del Comune di Roma nell'ambito dello svolgimento delle procedure poste in essere per la progettazione degli interventi di miglioramento e di riqualificazione delle strutture in esame; interventi che risultano indispensabili per garantire la salute ed il benessere degli animali ospitati, nonché il corretto espletamento del servizio veterinario.

In tale contesto, va tenuto conto altresì del possibile pregiudizio erariale, atteso che il frazionamento degli appalti comporta, generalmente, un maggior dispendio economico, e non risponderebbe, dunque, ai principi di efficacia, efficienza ed economicità cui si deve ispirare la pubblica amministrazione.

Tutto ciò considerato e ritenuto, in esito all'istruttoria espletata nell'ambito del procedimento di vigilanza in epigrafe

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 6 novembre 2024

DELIBERA

- di ravvisare apprezzabili margini di approssimazione nello svolgimento delle procedure di affidamento diretto adottate per la progettazione dell'opera in oggetto, risultando censurabile la decisione del competente Dipartimento Tutela Ambientale del Comune di Roma di suddividere lo svolgimento della progettazione in più incarichi, senza riscontrare specifiche esigenze tecniche ed in assenza della ricorrenza dell'autonomia funzionale dei singoli segmenti progettuali, con il venire in rilievo della violazione del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto, di cui all'art. 14, comma 6 del d.lgs. 36/2023;
- di rilevare conseguentemente l'assenza dei presupposti per l'utilizzo dello strumento dell'affidamento diretto per ciascuno degli incarichi operati, laddove il cumulo degli importi dei corrispettivi avrebbe determinato, senz'altro, il superamento della soglia prevista ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del citato codice, con elusione, altresì, della soglia di rilevanza europea;
- di contestare profili di aggravamento procedurale in relazione all'intercorsa nomina del supporto al RUP, non evidenziandosi i presupposti connessi alla necessità di integrare le competenze specialistiche del RUP, a fronte della possibile necessità di un supporto per il coordinamento delle diverse figure professionali, da correlarsi all'intercorso frazionamento artificioso degli affidamenti;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente Delibera alla stazione appaltante.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 18 novembre 2024

Il Segretario

Laura Mascali