

NON SI APPLICA L'ARTICOLO 7, COMMA 4, DEL CODICE

Anac: le 38 convenzioni stipulate da Asset Puglia per servizi di ingegneria e architettura non sono cooperazione tra PA e non possono derogare a codice appalti e gare. Vittoria OICE

24 Giu 2026 ▶ di Giorgio Santilli

L'ANAC, con la delibera 219 del 10 giugno 2026, ha accolto il ricorso dell'OICE che contestava le 38 convenzioni per servizi di architettura e ingegneria stipulate da ASSET Puglia con Comuni e altri soggetti operanti sul territorio in deroga alle norme sull'evidenza pubblica. In particolare gli affidamenti diretti erano stati motivati da ASSET Puglia con il ricorso all'articolo 7, comma 4, del codice degli appalti che consente di non applicare il codice appalti (in particolare le norme sull'evidenza pubblica) nei casi di collaborazione fra PA. ANAC ha ritenuto che nei casi specifici non ricorressero i presupposti previsti dalla legge per la deroga alle norme dell'evidenza pubblica per varie ragioni fra cui l'avvenuto pagamento di un corrispettivo ancorché qualificato come "rimborso spese"- Secondo l'Autorità difettavano i predetti presupposti attesa l'assenza di un interesse pubblico effettivamente comune, la mancanza di una reale suddivisione di compiti e responsabilità e la previsione di movimenti finanziari qualificabili come corrispettivo

e non come mero ristoro delle spese.

Sotto il profilo dell'interesse comune, la delibera evidenzia che le convenzioni esaminate si presentano come convenzioni-quadro di carattere meramente programmatico, riferite a una pluralità eterogenea di servizi, prive di una preventiva individuazione analitica delle attività che concretamente saranno oggetto di collaborazione.

La finalità di attuare processi efficienti di progettazione e gestione delle opere pubbliche è obiettivo comune a tutta la PA e non costituisce elemento differenziante idoneo a giustificare l'esenzione dall'evidenza pubblica.

Quanto alla suddivisione di compiti e responsabilità, l'Autorità ha accertato che le attività concretamente svolte dall'Agenzia si sostanziano in prestazioni di servizi tecnici autonome – direzione tecnica e coordinamento, verifica preventiva della progettazione, redazione di bandi e disciplinari, committenza ausiliaria – eseguite in proprio o mediante affidamenti a terzi sul libero mercato.

Tale schema configura un rapporto negoziale sinallagmatico e non un esercizio in comune di funzioni istituzionali condivise, contrariamente a quanto richiesto dalla giurisprudenza amministrativa ai fini dell'operatività della deroga di cui all'art. 7, comma 4 del Codice (CdS n. 5096/2024).

Con riferimento al presupposto della mancanza del corrispettivo, l'Anac ha

evidenziato che il meccanismo di remunerazione basato su presunti rimborsi determinati ex post secondo un Regolamento Ristori adottato unilateralmente dall'Agenzia – comprensivo del costo del personale, del personale a contratto e delle spese generali – deve essere qualificato come corrispettivo a tutti gli effetti, che preclude la configurabilità di una cooperazione tra enti pubblici.

Pertanto, in mancanza dei predetti presupposti, l'Anac ha ritenuto che le convenzioni stipulate da ASSET Puglia non possano essere qualificate quali convenzioni ai sensi dell'art. 15 della L. 241/1990 bensì come veri e propri appalti di servizi, da affidare pertanto mediante le procedure ad evidenza pubblica previste dal Codice appalti.

L'Anac ha ravvisato due ulteriori profili di criticità negli affidamenti:

- la previsione di un'anticipazione del prezzo a favore dell'Agenzia prima della dimostrazione delle spese sostenute che, oltre a porsi in violazione del divieto di riconoscere l'anticipazione per i servizi di natura intellettuale (ad esclusione dei servizi di ingegneria e architettura) ai sensi dell'art. 33 dell'Allegato II.14 al Codice, introduce un meccanismo finanziario tipico dei contratti a titolo oneroso e avvicina la fattispecie allo schema dell'appalto di servizi;
- la previsione del riconoscimento degli incentivi per le funzioni tecniche ai sensi dell'art. 45 del D.lgs. 36/2023 al personale dell'Agenzia è ritenuta illegittima in quanto tali attività rientrano nell'ordinaria missione istituzionale dell'ente, ferma restando la sola attribuibilità degli incentivi ex art. 45, comma 8, per le attività di

committenza, nel limite del 25% dell'incentivo di cui al comma 2.

In conclusione l'Autorità ha invitato le stazioni appaltanti a verificare la sussistenza di tutti i presupposti fissati dall'art. 7, comma 4 del Codice per il ricorso alle convenzioni di cui all'art. 15 della L. 241/1990, specificando che la carenza anche di uno solo di essi impone il ricorso alle ordinarie procedure di evidenza pubblica, con i conseguenti obblighi di gara e di rispetto delle norme sulla concorrenza nel mercato dei servizi di ingegneria e architettura.)

I dati dell'Osservatorio OICE sulle gare

OICE ha anche diffuso i dati dell'Osservatorio sulle gare pubbliche di ingegneria e architettura relativi a maggio 2026. I maxi-bandi di Aspi (133,8 mln) e di RFI (68,4 mln) hanno trascinato la domanda di servizi tecnici, riportando un +63,4% nei primi cinque mesi del 2026. Nuovo boom del mercato degli appalti integrati con picco della progettazione esecutiva (+698,6 su maggio 2025). Nel suo commento, il presidente dell'OICE, Giorgio Lupoi, ha voluto rimarcare proprio come cresca il mercato ma permangano al tempo stesso "fenomeni di possibili elusioni della concorrenza e del mercato, come dimostra il caso Asset Puglia". Il "buco nero" degli affidamenti diretti e fiduciari è "un'attività in forte incremento (+77% di lettere di segnalazioni rispetto allo scorso anno). Su questo OICE è e sarà sempre in prima linea nell'interesse degli associati e, in definitiva, anche dei non associati".

