

Delibera n. 287/2025

Adunanza del 23 luglio 2025

Parere motivato ai sensi dell'articolo 220 comma 3 d.lgs. 36/2023

Fascicolo 2592/2025

(da citare nel riscontro)

Oggetto

Gara a procedura telematica aperta per l'appalto dei lavori afferenti al Piano di Potenziamento dei CPI Regionali approvato con D.G.R. n. 962 del 08/07/2024 avente ad oggetto: LOTTO 1 Piano TERRA Intervento di adeguamento infrastrutturale dei Centri per l'Impiego Ambito provincia di *omissis* – CIG B744221DFC. LOTTO 2 Piano TERRA Intervento di efficientamento energetico dei Centri per l'Impiego Ambito provincia di *omissis* – CIG B744222ECF. LOTTO 3 Piano PRIMO Ristrutturazione, consolidamento statico e miglioramento sismico dell'ex Istituto Commerciale "Laporta" – CIG B744223FA2.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visto il D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36;

Visto il "*Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'articolo 220, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*", adottato con Delibera ANAC 268/2023;

Visti la documentazione di gara reperita su piattaforma telematica, tra cui il bando pubblicato in PVL - ANAC il 16.06.2025, con scadenza delle offerte prevista per il 30.06.2025, la segnalazione pervenuta all'Autorità in data 18.06.2025, prot. I ANAC 90124 e gli esiti istruttori del procedimento in oggetto, condotto dall'Ufficio vigilanza collaborativa, vigilanze speciali e pareri motivati.

1. La *lex specialis* di gara e le risultanze istruttorie

L'affidamento in esame ha ad oggetto una gara europea a procedura telematica aperta per un appalto di lavori, suddivisa in tre differenti lotti rispettivamente attinenti al "intervento di adeguamento infrastrutturale dei Centri per l'Impiego Ambito provincia di *omissis*" (Lotto 1 di importo pari ad euro 875.580,59), "intervento di efficientamento energetico dei Centri per l'Impiego Ambito

provincia di *omissis*" (Lotto 2 di importo pari ad euro 188.875,91) e "ristrutturazione, consolidamento statico e miglioramento simico dell'ex Istituto Commerciale "La porta" (Lotto 3 di importo pari ad euro 1.022.519,76), per un importo totale di euro 2.086.976,26.

I tre lotti sono contraddistinti da un diverso CIG ed è richiesta una differente classificazione SOA, rispettivamente le categorie OG1, OS28, OS30, OS3 per il primo e il terzo lotto e le categorie OG9 e OS3 per il secondo lotto.

Con nota istruttoria del 25.06.2025, l'Autorità ha chiesto alla stazione appaltante chiarimenti in ordine ad alcune criticità dell'affidamento in oggetto, con particolare riferimento:

- alla previsione di cui all'art. 3 del Disciplinare di gara secondo la quale *"E' obbligatorio partecipare a tutti e tre i lotti, poiché costituiscono un unico lotto funzionale unitario, al fine di non compromettere l'efficacia complessiva dell'opera da realizzare"*. Previsione che la s.a. ha ribadito in risposta a specifico quesito posto da un concorrente (chiarimento n. 4 pubblicato sulla PAD della s.a.);
- al disallineamento temporale tra il disciplinare di gara e il cronoprogramma dei lavori in relazione al termine di conclusione dei lavori.

Il Comune di *omissis*, con nota del 02.07.2025, ha precisato che:

- la partecipazione obbligatoria a tutti e tre i lotti non è riconducibile alla fattispecie dell'artificioso accorpamento dei lotti disciplinato all'art. 58, co. 3 del D.lgs. 36/2023 e non è tale da compromettere il rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza;
- il disallineamento temporale riscontrato con riguardo alla durata dell'appalto rispetto al piano di lavoro dei singoli lotti viene neutralizzato dalla circostanza che i piani di lavori se realizzati da un'unica unità esecutiva producono senza alcun dubbio tecnico economie in termini di tempo di realizzazione, tali da permettere la conclusione entro i termini indicati dal Disciplinare di gara.

2. L'illegittimità dell'art. 3 del Disciplinare di gara

La previsione contenuta all'art. 3 del disciplinare di gara secondo cui *"è obbligatorio partecipare a tutti e tre i lotti, poiché costituiscono un unico lotto funzionale unitario"* si pone in violazione della *ratio* sottesa all'art. 58 del d.lgs. 36/2023.

La stazione appaltante nel riscontro fornito riferisce che l'origine della divisione in lotti si deve rinvenire nei diversi soggetti preposti alla gestione della relativa prestazione nei confronti degli enti finanziatori, in quanto il primo e il secondo lotto è finanziato da fondi concessi al Comune di *omissis*, mentre il secondo lotto è finanziato da risorse concesse all'Agenzia regionale per le politiche attive (Arpal- *omissis*). Parimenti, riferisce la stazione appaltante che l'affidamento congiunto dei tre lotti sarebbe altresì giustificato dalla circostanza che le lavorazioni riguardano lo stesso edificio e

nell'esigenza di ottimizzazione dei tempi di realizzazione dell'opera in ragione della scadenza stringente dettata dalla circostanza che si tratta di un intervento finanziato con i fondi del PNRR.

Le giustificazioni rappresentate dalla stazione appaltante, non legittimano il mancato rispetto della normativa.

L'art. 58 del d.lgs. 36/2023 stabilisce, infatti, che al fine di favorire l'accesso delle microimprese e delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali, ovvero in lotti prestazionali, in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture, ed inoltre, sono tenute a motivare la mancata suddivisione dell'appalto in lotti.

Il comma 3 della disposizione in esame prevede, inoltre, che le stazioni appaltanti indicano nel bando i criteri di natura qualitativa o quantitativa concretamente seguiti nella suddivisione in lotti e vieta in ogni caso l'artificioso accorpamento dei lotti.

Ebbene la *ratio* pro-concorrenziale della citata disciplina che caratterizza la normativa in materia di appalti mira a garantire la massima partecipazione possibile alle gare, nonché una più elevata possibilità che le imprese di piccole e medie dimensioni possano risultare aggiudicatarie.

Il corretto dimensionamento dell'oggetto dell'appalto, infatti, costituisce uno strumento fondamentale per favorire la concorrenza e promuovere la partecipazione delle piccole e medie imprese, garantendo un più ampio accesso al mercato degli appalti pubblici, conformemente all'art. 3 del Codice.

La suddivisione in lotti ha, dunque, una funzione estranea all'interesse che l'amministrazione si propone di soddisfare attraverso il contratto, (Cons. di Stato n. 8171 del 2024, Tar Roma, Ordinanza 03.05.2025, n. 1487).

Nel caso di specie, l'obbligo di partecipazione a tutti i lotti realizza sostanzialmente un accorpamento *de facto* che elude il principio di massima partecipazione sancito dalla normativa europea e nazionale.

Peraltro, la giurisprudenza consolidata (Cons. Stato, Sez. V, n. 973/2020; TAR Lazio, Sez. II, n. 10234/2021) e alcuni precedenti orientamenti dell'Autorità (Parere n. 350/2022; Delibera n. 1338/2017) hanno inequivocabilmente stabilito che l'imposizione dell'obbligo di partecipazione a tutti i lotti vanifica la funzione pro-concorrenziale della suddivisione, configurando un artificioso accorpamento vietato dal comma 3 dell'art. 58.

Inoltre, secondo la giurisprudenza, il principio generale della suddivisione in lotti va adattato alle peculiarità del caso di specie ed è pertanto suscettibile di deroghe in presenza di giustificati motivi, da indicare nella *lex specialis*, in considerazione della necessità di non comprimere eccessivamente la discrezionalità attribuita alle stazioni appaltanti nella predisposizione degli atti di gara, in funzione degli interessi pubblici che si intendono perseguire con l'affidamento della commessa (Cons. Stato, Sez. IV, 19 giugno 2023 n. 5992 e le richiamate sentenze T.A.R. Milano, sez. I, 18 ottobre 2021, n.2266; T.A.R. Lazio-Roma, sez. I, 21 febbraio 2022, n. 2016; Consiglio di Stato, sez. III, 28 dicembre 2020, n. 8440).

3. Disallineamento temporale tra disciplinare e cronoprogramma

Il disciplinare indica quale termine ultimo per la conclusione dei lavori il 31 gennaio 2026, mentre il cronoprogramma dei lotti 1 e 3 e il capitolato speciale prevedono una durata di 300 giorni naturali e consecutivi dalla consegna.

Tale discrasia configura una grave incertezza sui tempi di esecuzione dell'appalto e compromette l'essenza stessa del cronoprogramma. Infatti, quest'ultimo, come prescritto all'art. 30 dell'all. I.7 del D.lgs. 36/2023, è un documento a corredo del progetto esecutivo, che rappresenta, mediante diagramma lineare, lo sviluppo temporale della attività di progettazione, di affidamento e di esecuzione dei lavori. Sul punto si evidenzia, infatti, come la stazione appaltante abbia dapprima approvato il progetto esecutivo, unitamente al cronoprogramma, con delibera 227 e 229 del 25.05.2025, per poi discrezionalmente ancorare la data ultima di conclusione dei lavori al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal PNRR.

Pertanto, deve ritenersi illegittima il suddetto disallineamento tra i documenti di gara, essendo tale da compromettere la formulazione di offerte consapevoli e la stessa efficace esecuzione delle opere appaltante.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono, infatti, chiamate a perseguire il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività, ma pur sempre nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

4. La sussumibilità della violazione nell'alveo delle fattispecie legittimanti

Pertanto, le criticità descritte, soprattutto se complessivamente valutate, sono chiaramente sussumibili entro l'alveo applicativo **dell'art. 6 co. 1 lett. i)** del "*Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'articolo 220, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*, adottato con Delibera ANAC 268/2023, a mente del quale costituisce grave violazione legittimante l'adozione di un parere *motivato "clausole, misure, o condizioni ingiustificatamente restrittive della partecipazione e, più in generale, della concorrenza"*.

Risulta infatti evidente che la previsione che impone in capo al concorrente l'obbligatoria partecipazione a tutti e tre i lotti si pone in palese contrasto con i complementari principi di accesso al mercato e concorrenza e conduce ad una valutazione di illegittimità della clausola stessa.

Pertanto, **la stazione appaltante è invitata ad annullare in autotutela gli atti di gara** (bando, disciplinare di gara e atti conseguenziali *medio tempore* adottati) e in sede di riedizione della gara, si ***raccomanda*** di conformarsi alle osservazioni espresse.

Per tutto quanto esposto,

DELIBERA

- di trasmettere il presente parere motivato, ai sensi dell'art. 220, co. 3 d.lgs. 36/2023 alla stazione appaltante, invitandola all'annullamento di tutti gli atti di gara (bando, disciplinare di gara e atti consequenziali *medio tempore* adottati), stante la presenza dei vizi gravanti la *lex specialis* esposti in parte motiva, riconducibili alle fattispecie legittimante di cui all'art. 6 co. 2 lett. i) del Regolamento ANAC adottato con Delibera 268/2023;
- di raccomandare, in occasione della riedizione della procedura di gara, una rivalutazione della complessiva documentazione di gara anche alla luce dei vizi evidenziati nella presente delibera;
- ai sensi del richiamato art. 220, co. 3 d.lgs. 36/2023 di assegnare un termine di **15 giorni** dalla ricezione del presente parere per agire in conformità, con avvertenza che, in mancanza, l'Autorità sarà legittimata ad impugnare la documentazione di gara esaminata;
- ai sensi dell'art. 222 co. 13 D. Lgs. 36/2023 e dell'art. 9 del sopra richiamato Regolamento ANAC, di invitare la stazione appaltante a trasmettere, in ogni caso, gli ulteriori atti e provvedimenti eventualmente adottati nell'ambito della procedura di gara in oggetto.

Ai sensi dell'art. 13 del Regolamento ANAC sull'esercizio dei poteri di cui all'art. 220 d.lgs. 36/2023 dispone la pubblicazione del presente parere motivato sul sito istituzionale dell'Autorità.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 28 luglio 2025

p. il segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente