

Regione Piemonte

PR FESR 2021-2027

Strategie Urbane d'Area: il sistema dei controlli – Torino, 5 marzo 2026

I TIPI DI IRREGOLARITÀ E RETTIFICHE FINANZIARIE APPLICABILI

(Suddivisione in lotti, Frazionamento artificioso, conflitto di interessi)

Massimiliano Vercelli

Funzionario preposto al controllo appalti

PRINCIPIO DI ROTAZIONE

Normativa di riferimento

art. 49 D.lgs. 3

SUDDIVISIONE APPALTO IN LOTTI FUNZIONALI

Riferimenti normativi:

artt. 14 comma 6 e 58 D.Lgs. 36/2023 e ss.mm.ii.;

La suddivisione in lotti è un modello generale di organizzazione degli appalti pubblici, previsto dalla normativa europea (Direttiva 2014/24/UE), che consente la presentazione dell'offerta ad imprese che, per struttura e capacità organizzativa, rimarrebbero altrimenti escluse dall'accesso a procedure di gara complessivamente considerata.

Attraverso la suddivisione in lotti la stazione appaltante fissa dei requisiti di partecipazione meno gravosi di quelli che sarebbero richiesti nel caso di intero lotto, così realizzando un'apertura del mercato verso le PMI.

Ai fini dell'individuazione della soglia e delle procedure applicabili è computato l'importo complessivo stimato della totalità dei lotti.

SUDDIVISIONE APPALTO IN LOTTI FUNZIONALI

L'art. 58 del D.Lgs. 36/2023 specifica che gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture e il loro valore adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese.

Qualora la stazione appaltante, a fronte di un importo elevato di gara, decida di non suddividere l'appalto in più lotti, deve – nel bando o nell'avviso di indizione della gara – fornire una motivazione della mancata suddivisione, tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese (comma 2).

Il mancato frazionamento in lotti è dunque espressione di una scelta discrezionale, il cui concreto esercizio è ammesso solo se adeguatamente motivato (ad esempio per esigenze di unitarietà della gestione o convenienza economica).

MANCATA SUDDIVISIONE IN LOTTI FUNZIONALI

La mancata suddivisione in lotti dell'appalto può, a determinate condizioni, ledere i principi di concorrenza e di partecipazione per le piccole e medie imprese. Assume, pertanto, particolare rilievo l'adeguatezza della motivazione nel caso in cui si scelga di non procedere con tale suddivisione.

Rettifica applicabile

Decisione Commissione UE 2019

Irregolarità n. 3

Mancanza di giustificazione dell'omessa suddivisione di un appalto in lotti.

L'amministrazione aggiudicatrice non indica, negli atti di gara i motivi principali della sua decisione di non procedere a una suddivisione in lotti.

Applicabile rettifica del 5%

Per appalti sottosoglia, nel rispetto del principio di proporzionalità, in caso di assenza della suddetta motivazione la rettifica finanziaria è valutata tenendo conto dell'importo dell'affidamento, nonché del livello di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento con riferimento alla procedura utilizzata.

FRAZIONAMENTO ARTIFICIOSO DEGLI APPALTI

Riferimenti normativi:

Artt. 14, comma 6 D.Lgs. 36/2023

Il divieto di frazionamento artificioso è finalizzato ad impedire che, attraverso una suddivisione in distinti affidamenti, si abbia l'elusione di procedure di aggiudicazione poste a garanzia del principio di concorrenza.

Si verifica nel momento in cui una commessa unitaria viene suddivisa in due o più contratti, aggiudicati in distinte procedure di affidamento, gestiti con le più flessibili regole delle procedure meno competitive:

- Finalità elusiva: la suddivisione è vietata se progettata per aggirare le norme del Codice Appalti (ad esempio art. 50 D.Lgs. 36/2023).
- Calcolo della base di gara: l'importo complessivo deve essere calcolato come la somma di tutti i lotti, ai fini di individuare la corretta procedura di gara.

FRAZIONAMENTO ARTIFICIOSO DEGLI APPALTI

Il frazionamento artificioso ricorre quindi nel momento in cui un'amministrazione, al fine di evitare una procedura più gravosa, quale ad esempio una procedura di gara aperta o negoziata, ricorre a procedure semplificate, come l'affidamento diretto, verso uno o più operatori economici.

La giurisprudenza (sentenza del Consiglio di Stato n. 04792/2023), ha più volte ribadito che il frazionamento è consentito solo in presenza di motivazioni oggettive e documentate, necessarie a giustificare la separazione.

In assenza di tali ragioni, la suddivisione degli appalti rappresenta un abuso del principio di economicità e un ostacolo alla competizione.

FRAZIONAMENTO ARTIFICIOSO DEGLI APPALTI

Al fine di evitare un artificioso frazionamento dell'appalto, volto a eludere la disciplina comunitaria, le stazioni appaltanti devono prestare attenzione alla corretta definizione del proprio fabbisogno in relazione all'oggetto degli appalti, specialmente nei casi di ripartizione in lotti o di ripetizione dell'affidamento nel tempo (parere ANAC n. 40/2023; Atto del Presidente ANAC n. 2390/2025).

Rettifiche applicabili

Decisione Commissione UE 2019

appalti di lavori/forniture/servizi artificialmente frazionati al fine di eludere la disciplina stabilita dalle direttive UE in materia di pubblicità e di tipologia di procedura utilizzabile
Irregolarità n. 2

Frazionamento artificioso degli appalti di lavori/servizi/forniture

Applicabile rettifica dal 25% al 100%.

Per appalti sottosoglia, nel rispetto del principio di proporzionalità, la rettifica finanziaria è valutata tenendo conto dell'importo dell'affidamento, nonché del livello di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento con riferimento alla procedura utilizzata.

FRAZIONAMENTO ARTIFICIOSO DEGLI APPALTI

Caso concreto

Artificioso frazionamento di servizi tecnici di ingegneria ed architettura in 3 distinti affidamenti diretti.

La progettazione separata può, in linea teorica, essere ragionevole per opere che necessitano di particolare specializzazione tecnica. In caso di progettazione di edifici caratterizzati da unità funzionale, si presuppone che gli operatori economici prestatori di servizi di ingegneria ed architettura posseggano qualifiche e competenze necessarie per l'intera progettazione, potendo eventualmente partecipare in forma di RTP.

E' stato ravvisato il frazionamento artificioso sulla base dei seguenti elementi:

la frammentazione di servizi tecnici

la vicinanza temporale delle date delle determinazioni di affidamento

gli importi dei singoli affidamenti (al di sotto di 40.000 €, limite all'epoca vigente per l'affidamento diretto);

E' stata applicata rettifica del 25% su ciascun affidamento

CONFLITTO INTERESSI

Riferimenti normativi:

artt. 16 e 95, comma 1 D.Lgs. 36/2023

La disciplina generale del conflitto di interessi è contenuta nell'art. 6 bis della Legge n. 241/1990, che ha generalizzato l'obbligo, in capo al responsabile del procedimento e ai titolari degli uffici, di segnalazione e astensione in caso di conflitto, anche solo potenziale. Il D.Lgs. 36/2023 disciplina tale fattispecie all'art.16, prevedendo una regolamentazione specifica volta a prevenire l'alterazione del principio di concorrenza, trasparenza e buon andamento.

L'articolo 95 contempla il conflitto di interessi tra le cause di esclusione degli operatori economici dalle procedure di gara. Riguarda il concorrente che, per relazioni con l'amministrazione aggiudicataria, gode di asimmetria informativa o vantaggi, in violazione della parità di trattamento.

In sede di partecipazione alla gara, l'operatore economico è tenuto a dichiarare l'assenza di situazioni di conflitto di interessi attraverso il DGUE e la sottoscrizione dei protocolli di legalità o nei patti di integrità , ove previsti.

CONFLITTO INTERESSI DEL RUP

Si configura un conflitto di interessi qualora il RUP od un soggetto coinvolto nella procedura di selezione del contraente o ad esso collegato, detenga un interesse personale, finanziario o economico idoneo a compromettere la sua imparzialità e indipendenza.

Perché il conflitto di interessi sia rilevante ai fini della procedura di gara devono coesistere due presupposti:

- un ruolo funzionale all'interno della procedura di aggiudicazione o dell'esecuzione del contratto che consenta al soggetto di influenzarne l'esito;
- un interesse personale, economico o finanziario, anche potenziale, idoneo a minare l'imparzialità della procedura.

Risulta pertanto di fondamentale importanza attivare misure di prevenzione del rischio rispetto a misure correttive successive, costruendo strumenti idonei a governare preventivamente situazioni di conflitto.

COMMISSIONE GIUDICATRICE

Particolare importanza assumono le dichiarazioni rese dai membri della Commissione giudicatrice in caso di procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nelle procedure per gli appalti sottosoglia, il RUP può presiedere l'organo di valutazione, mentre per quelli sopra soglia può farne parte solo come commissario.

I membri della commissione giudicatrice devono rendere specifiche dichiarazioni di assenza di cause di incompatibilità e conflitto di interessi, ai sensi dell'art. 93 del D.Lgs. 36/2023. Tali dichiarazioni, che coprono l'assenza di condanne e la competenza specifica, sono cruciali per garantire la trasparenza e la correttezza della gara.

CONFLITTO INTERESSI

Rettifica applicabile

Decisione Commissione UE 2019

Irregolarità n. 21

Conflitto di interessi con incidenza sul risultato della procedura di appalto.

La percepita minaccia all'imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti concreti, specifici e documentati e deve riferirsi a

interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro (Cons. Stato, sez. III, 26 marzo 2021, n. 2581).

Nei casi in cui è stato individuato un conflitto di interessi non divulgato o attenuato inadeguatamente, conformemente all'articolo 24 della direttiva 2014/24/UE, e l'offerente interessato è riuscito ad ottenere l'aggiudicazione dell'appalto/degli appalti in questione: rettifica 100%.