

**COMUNE DI PALERMO**  
**SEGRETERIA GENERALE**

*Ufficio di Staff del Segretario Generale*

Piazza Pretoria n. 1 Palermo

Tel: 091/7402354 – fax: 091/7402478

e-mail: [segretariogenerale@comune.palermo](mailto:segretariogenerale@comune.palermo)



**Palermo 22/01/2016**

**prot. n. 51380/USG**

Responsabile del procedimento: Il Funzionario Amministrativo Dott.ssa Nicoletta Mangiapane

**OGGETTO:** Divieto di frazionamento del valore dei contratti pubblici ed affidamento in economia.  
Circolare.

**Trasmettere via e-mail**

Ai Sigg. Dirigenti

E, p.c.

Al Sig. Sindaco

Ai Sigg. Assessori

Al Collegio dei Revisori dei Conti

Con la presente, in riferimento all'argomento in epigrafe, si segnala alle SS.LL. la necessità di un'attenta verifica, nelle procedure di competenza finalizzate alla stipulazione di contratti per il Comune di Palermo, sulla puntuale applicazione dell'articolo 29 del Decreto Legislativo 12/04/2006, n. 163 e s.m.i., “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE” <sup>(1)</sup>, per il calcolo del valore stimato dei contratti pubblici da stipulare, e ciò non solo per la corretta individuazione dell’importo ma anche ai fini del legittimo ricorso agli affidamenti in economia, disciplinati dall’art. 125 del citato Decreto <sup>(2)</sup>.

Nel richiamare, quindi, i criteri legislativi posti dall’articolo 29 del Codice, rubricato “Metodi di calcolo del valore stimato dei contratti pubblici”, si ritiene opportuno rammentare alle SS.LL., il divieto posto dal comma 4, che così testualmente recita: “*Nessun progetto d’opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall’osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato*”.

<sup>1</sup> ) come recepito nella Regione Sicilia dalla L.R. 12 /07/2011, n. 12 e s.m.i..

<sup>2</sup> ) A tal proposito si segnala il Comunicato del Presidente dell’A.N.A.C. del 16/04/2015, “Indagine sulla corretta applicazione delle regole riguardanti l’individuazione dell’importo stimato dell’appalto in relazione alle soglie comunitarie”, reperibile sul sito istituzionale dell’A.N.A.C. (<http://www.anticorruzione.it>), ove viene censurata la sistematica disapplicazione, soprattutto con riferimento agli appalti di servizi e forniture, della citata norma da parte delle stazioni appaltanti, al fine di ricorrere “*all’utilizzo delle procedure negoziate, divenute di fatto procedure ordinarie anziché di carattere eccezionale, come previsto dal codice*”.

Invero tale disposizione, che vieta l’artificioso frazionamento del valore stimato con finalità elusive del raggiungimento delle soglie comunitarie <sup>(3)</sup>, trova applicazione per tutti i contratti pubblici, come già precisato dall’A.N.A.C. che, peraltro, con parere n. 49/2015, ha fornito ulteriori indicazioni sul divieto di frazionamento con specifico riguardo all’affidamento degli incarichi attinenti all’ingegneria ed all’architettura.

La *ratio* della norma, collocata significativamente nel Titolo I “Contratti di rilevanza Comunitaria”, della Parte II “Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori ordinari”, del Codice dei contratti pubblici è quella di evitare elusioni della disciplina comunitaria da parte delle stazioni appaltanti che potrebbero frazionare un unico contratto di valore pari o superiore alla soglia comunitaria, in più contratti di valore inferiore, i quali, astrattamente, potrebbero essere aggiudicati con procedure meno competitive di quelle previste per i contratti “sopra soglia”.

Tale principio dovrà inoltre essere coordinato con il disposto normativo di cui al comma 1-bis, dell’art. 2 del Codice, che, al fine di favorire l’accesso al mercato delle piccole e medie imprese, ha imposto alle stazioni appaltanti di suddividere gli appalti in lotti funzionali, “*ove possibile ed economicamente conveniente*” e comunque nel rispetto della disciplina comunitaria <sup>(4)</sup>, obbligando le stazioni appaltanti ad indicare “*Nella determina a contrarre [...] la motivazione circa la mancata suddivisione dell’appalto in lotti*”.

Occorre, a tal proposito chiarire che, secondo la citata previsione normativa, i lotti debbono avere “natura funzionale” ovvero ogni singola frazione deve possedere una funzionalità che ne consenta l’utilizzazione compiuta, e che la suddivisione deve assicurare alla stazione appaltante un vantaggio economico, quale un risparmio di spesa o comunque una migliore allocazione delle risorse disponibili.

Il divieto di frazionamento è ribadito, nell’ambito delle norme collocate nel Titolo II “Contratti sotto soglia comunitaria” della Parte II, dall’art. 125, rubricato “Lavori, servizi e forniture in economia”, che, al comma 13, ha cura di specificare: “*Nessuna prestazione di beni, servizi, lavori [...] può essere artificiosamente frazionata allo scopo di sotoporla alla disciplina delle acquisizioni in economia*”.

Le acquisizioni in economia del Comune di Palermo sono disciplinate dal “Regolamento per la disciplina delle acquisizioni in economia di forniture di beni e servizi”, adottato in conformità alla prescrizione normativa di cui al comma 6 del citato art. 125.

---

<sup>3</sup> ) sulle nuove soglie comunitarie, in vigore a far data dal 01/01/2016, si richiama la circolare prot. n. 947861 del 09/12/2015 del Capo Area Amministrativa della Riqualificazione Urbana e delle Infrastrutture.

<sup>4</sup> ) sull’argomento vedasi il parere [del 13/09/2012 \(parere n.18/12\)](#) chiesto dal Comune di Palermo all’allora A.V.C.P., con il quale vengono resi utili chiarimenti in merito alla suddivisione in lotti.

In particolare, il vigente Regolamento, dopo aver disposto, all'art. 2 "Principi delle acquisizioni in economia", comma 5, che il ricorso "*alla procedura di cui all'art. 125, del D.Lgs. n. 163/2006 e s.m.i., al di fuori del ricorso al mercato elettronico residua solo nelle ipotesi di non reperibilità dei beni o servizi necessitati ovvero della non equipollenza con altri beni o servizi presenti dello stesso mercato*", prevede, al successivo art. 4, specifici limiti di importo in funzione della tipologia dei beni e servizi da acquisire, rispetto ai quali, dunque, dovrà essere condotta dalle funzioni dirigenziali puntuale verifica del divieto di frazionamento.

A tal riguardo si segnala, inoltre, che la Legge 28/12/2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016), al comma 510 dell'art. 1, ha introdotto un'importante innovazione normativa in materia di acquisizioni in economia prescrivendo che l'utilizzo di tale procedura, ove il mancato ricorso al mercato elettronico trovi giustificazione nella circostanza che "*il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno*", debba essere oggetto di "*apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei Conti*".

Giova infine ricordare che l'attività amministrativa finalizzata all'affidamento di contratti pubblici deve sempre svolgersi "*[...] nel rispetto dei principi di economicità, efficacia e correttezza*" (ex art. 2, comma 1, del Codice), sicché un ingiustificato frazionamento nell'acquisizione di medesime categorie di beni e servizi, pur nel rispetto delle soglie sopra indicate, potrebbe comunque costituire violazione dei superiori principi.

In conclusione appare utile rammentare le eventuali responsabilità, anche di natura penale, che potrebbero conseguire dalla violazione della superiore normativa.

Si confida nella scrupolosa osservanza della presente e si porgono distinti saluti.

**Il Segretario Generale  
Fabrizio Dall'Acqua**