



Affidamenti *ad personam* e frazionamento artificioso

Approfondimento normativo



Sommario

Premessa	3
1. Affidamenti ad personam	4
2. Divieto di frazionamento artificioso.....	7
Sintesi.....	10

Premessa

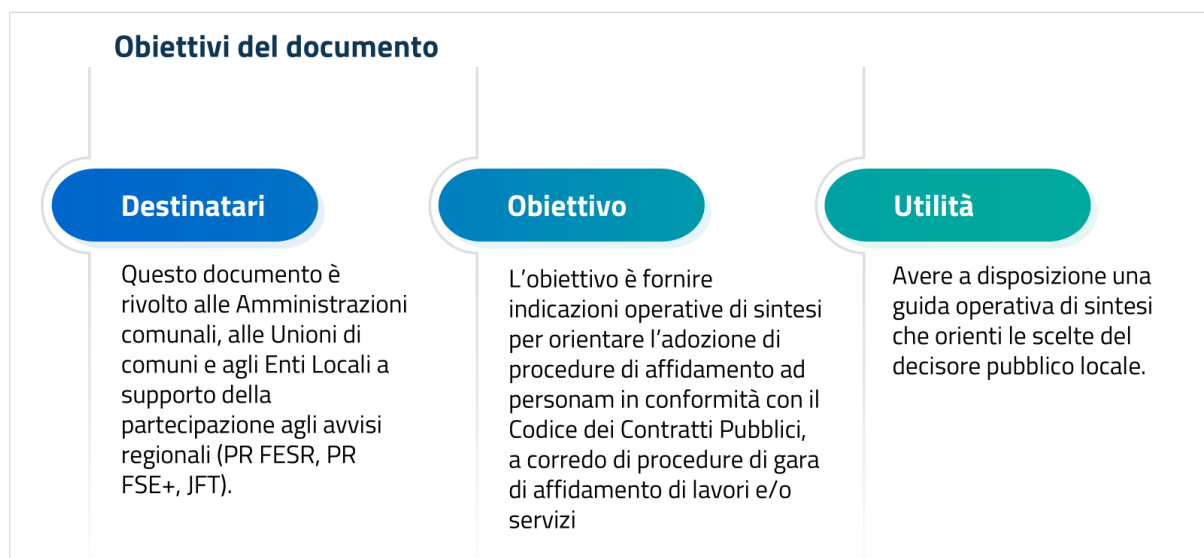
Il presente approfondimento ha lo scopo di fornire un quadro chiaro e aggiornato sulle modalità di affidamento degli incarichi nell'ambito di progetti pubblici finanziati, con particolare riferimento agli **affidamenti ad personam e al divieto di frazionamento artificioso degli appalti**. Attraverso un'analisi normativa dettagliata, vengono esaminati i principali riferimenti del D.Lgs. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici), nonché le implicazioni operative e giuridiche per le stazioni appaltanti, in relazione alla trasparenza, alla concorrenza e alla corretta gestione delle procedure.

Il documento, articolato in due sezioni principali che si riportano a seguire, ha l'obiettivo di promuovere comportamenti conformi ai principi di legalità, imparzialità ed efficienza nell'ambito degli appalti pubblici.

Nella prima sezione si affronta il tema degli affidamenti diretti a soggetti specifici (cd. "*ad personam*"), illustrandone i limiti, le eccezioni ammesse, i requisiti procedurali e i rischi connessi a un uso improprio.

Nella seconda sezione si approfondisce il divieto di frazionamento artificioso degli appalti, evidenziando come questa prassi possa alterare la regolarità delle gare pubbliche, e illustra i criteri per un corretto calcolo del valore contrattuale.

Nell'immagine seguente viene presentata una sintesi degli obiettivi e delle finalità illustrati nei paragrafi successivi.



A conclusione del documento, è riportata una sintesi dei principali elementi analizzati, finalizzata a garantire una visione organica e coerente dell'approfondimento svolto.

1. Affidamenti ad personam

Nell'ambito della gestione di progetti finanziati tramite avvisi regionali (PR FESR, PR FSE+, JTF), gli EELL sono chiamati, ove si renda necessario dalla natura del progetto, a indire procedure di gara per l'affidamento di lavori o servizi. Oltre alla realizzazione di opere, sono previsti dal codice ulteriori servizi o prestazioni professionali a corredo.

L'articolo 114 del D.Lgs. 36/2023 disciplina i casi in cui la fase di progettazione e la realizzazione dei lavori vengano affidate congiuntamente. In tali situazioni, l'impresa aggiudicataria può avvalersi di propri tecnici interni oppure affidare la progettazione a un professionista esterno. In quest'ultimo caso, il tecnico non viene selezionato direttamente dalla Pubblica Amministrazione (PA), bensì dall'impresa stessa.

In altri casi, la PA può decidere di affidare direttamente l'incarico a una persona fisica, solitamente un professionista qualificato, sulla base di specifiche competenze tecniche e di un rapporto fiduciario, nel rispetto dei limiti e dei criteri previsti dal Codice. Tale possibilità è disciplinata, in particolare, dagli artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. 36/2023, che regolano rispettivamente il principio di fiducia, le procedure di affidamento, e l'affidamento diretto per contratti di importo inferiore alle soglie europee.

L'art. 48 introduce il principio secondo cui la stazione appaltante può instaurare rapporti fiduciari con i soggetti affidatari, a condizione che ciò avvenga nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e rotazione. L'art. 49 disciplina le modalità di selezione, anche semplificate, per affidamenti sottosoglia, mentre l'art. 50 consente, per servizi di importo inferiore a 140.000 euro, il ricorso all'affidamento diretto, valorizzando il profilo professionale del soggetto incaricato e la sua esperienza.

L'affidamento diretto rappresenta una modalità semplificata di acquisizione di beni, servizi e lavori da parte della Pubblica Amministrazione, disciplinata oggi dal D.lgs. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici). Questo strumento consente all'amministrazione di selezionare direttamente l'operatore economico senza dover espletare procedure concorsuali articolate, come la gara. Il ricorso a questa modalità è però possibile solo entro soglie economiche definite dalla legge, ad esempio:

- Fino a 150.000 euro per i lavori;
- Fino a 140.000 euro per servizi e forniture.

L'affidamento diretto è concepito come uno strumento di efficienza e rapidità, soprattutto per gli enti locali di piccole dimensioni, ma non per questo esente da principi di legalità, imparzialità, concorrenza e trasparenza.

In questi contesti, il riferimento al D.M. 17 giugno 2016 è fondamentale, poiché tale decreto fornisce i parametri tecnici ed economici da utilizzare per stimare il corrispettivo a base di

affidamento. Il D.M. consente di calcolare in modo standardizzato il valore delle prestazioni professionali (progettazione, direzione lavori, coordinamento della sicurezza, ecc.), tenendo conto dell'importo presunto delle opere, della tipologia dell'intervento e del grado di complessità tecnica.

In base all'articolo 114 del D.Lgs. 36/2023, le stazioni appaltanti, devono nominare il direttore dei lavori (DL) prima dell'avvio della procedura di affidamento, su proposta del RUP. In funzione della complessità dell'intervento, il DL può essere affiancato da un ufficio di direzione dei lavori (direttori operativi, ispettori di cantiere e altri soggetti previsti dall'Allegato I.9). Il direttore dei lavori, con l'ufficio di direzione dei lavori, ove costituito, è preposto al controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'intervento.

Ai sensi dell'art.114, comma 6 del D.Lgs 36/2023, solo in caso di lavori di importo non superiore ad un milione di euro e che non presentino il carattere della complessità e rischi di interferenze, il direttore dei lavori – se in possesso dei prescritti requisiti – può svolgere anche le funzioni di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione (CSE); in caso contrario, per lo svolgimento di quest'ultimo incarico, è prevista la nomina di un direttore operativo, in possesso dei predetti requisiti, con le modalità stabilite dal Codice. Nel caso di lavori superiori o complessi, il CSE deve essere una figura autonoma, distinta dal DL, come previsto dal D.Lgs. 81/2008.

Con specifico riferimento alla nomina del direttore dei lavori, il comma 6 dell'art. 114 del d.lgs. 36/2023, aggiunge che *«Salvo che non sia diversamente previsto nel bando di gara per la progettazione, le stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche affidano l'attività di direzione dei lavori ai propri dipendenti; in mancanza, la affidano ai dipendenti di centrali di committenza o di altre amministrazioni pubbliche, previo accordo ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 o intesa o convenzione di cui all'articolo 30 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Qualora le amministrazioni di cui al primo periodo non dispongano delle competenze o del personale necessario ovvero nel caso di lavori complessi o che richiedano professionalità specifiche, ovvero qualora la stazione appaltante non sia una amministrazione pubblica, l'incarico è affidato con le modalità previste dal codice»*. Si precisa, quindi, che solo in mancanza di risorse adeguate, e per lavori complessi o specialistici, si può procedere con affidamento esterno secondo le regole del Codice.

Dalle disposizioni sopra richiamate, deriva quindi che le stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche affidano l'attività di direzione dei lavori in via prioritaria ai propri dipendenti o, in mancanza, ai dipendenti di centrali di committenza o di altre amministrazioni pubbliche, previo accordo ex art. 15 L. 241/1990 o intesa/convenzione ex art. art. 30 D.Lgs. 267/2000; se l'amministrazione non dispone delle competenze o del personale necessario ovvero nel caso di lavori complessi o che richiedano professionalità

specifiche, ovvero qualora la stazione appaltante non sia una amministrazione pubblica, l'incarico è affidato con le modalità previste dal Codice.

In tale quadro normativo, l'affidamento degli incarichi di direzione lavori, coordinamento per la sicurezza e altre figure tecniche deve rispettare non solo i requisiti professionali richiesti, ma anche le modalità procedurali previste dal Codice, evitando favoritismi e assicurando la legittimità dell'azione amministrativa.

Le disposizioni in tema di affidamenti degli incarichi impongono alle stazioni appaltanti di determinare il valore stimato del contratto e di rispettare le soglie economiche che regolano le diverse procedure di gara, oltre che la necessità, da parte delle amministrazioni, di rispettare i principi di trasparenza, concorrenza e rotazione.

In questo contesto si inseriscono le disposizioni degli articoli 14 e 49 del d.lgs. 36/2023, che disciplinano i criteri di affidamento degli incarichi, compresi quelli relativi al direttore dei lavori e al coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione. Le stazioni appaltanti devono determinare correttamente il valore del contratto e applicare le procedure previste. Gli affidamenti diretti sono consentiti fino a 150.000 euro per lavori e 140.000 euro per servizi e forniture, ma devono rispettare i principi di trasparenza, rotazione e concorrenza.

Elemento cardine in tema di affidamenti diretti è il **principio di rotazione** degli affidamenti e degli inviti, previsto dall'art. 49 del D.Lgs 36/2023, già presente nel precedente D.lgs. 50/2016. Il principio di rotazione è volto a evitare fenomeni di fidelizzazione eccessiva tra stazioni appaltanti e operatori economici, che potrebbero generare distorsioni concorrenziali. Secondo tale principio un operatore economico che ha già ricevuto un affidamento diretto non può essere automaticamente riaffidatario dello stesso servizio o fornitura per un successivo contratto, se non in presenza di motivazioni specifiche (ad es. competenze uniche, affidabilità già dimostrata in modo documentato). Questo vale sia per l'affidamento diretto che per le procedure negoziate senza bando. In sostanza, la rotazione ha lo scopo di favorire la partecipazione di nuovi soggetti, incentivando una gestione degli appalti più aperta e dinamica.

Nel contesto degli affidamenti diretti, può emergere il fenomeno degli affidamenti *ad personam*, con cui si indica l'attribuzione diretta e discrezionale di un contratto pubblico a un soggetto specifico, prescindendo da un confronto competitivo effettivo tra più operatori economici.






È un comportamento vietato e contrario ai principi fondamentali degli appalti pubblici: concorrenza; trasparenza; non discriminazione e parità di trattamento.

L'affidamento *ad personam* può portare alla nullità del contratto e a responsabilità amministrativo-contabile, se non in casi specifici (unicità del soggetto, esclusività, urgenza),

da motivare adeguatamente e documentare con atti come la determina a contrarre e la relazione istruttoria.

Solo attraverso un simile percorso motivazionale e istruttorio è possibile garantire la piena legittimità dell'affidamento *ad personam*, evitando ogni forma di arbitrio e assicurando la coerenza dell'azione amministrativa con i principi dell'ordinamento.

Si riporta a seguire uno specchietto sintetico della fattispecie sopra descritta.

Affidamento ad personam	
 Riferimenti normativi	D.Lgs. 36/2023
 Obiettivo	Consentire all'amministrazione di selezionare direttamente l'operatore economico senza dover espletare procedure concorsuali articolate
 Attori coinvolti	Operatori economici
 Cause	Unicità tecnica, esclusività e motivi di urgenza
 Procedure di adozione/ approvazione	Adeguate motivazione, documentazione giustificativa, limiti di importo e principio di rotazione

2. Divieto di frazionamento artificioso

Quanto alle modalità di affidamento degli incarichi occorre evidenziare che in continuità con le previgenti disposizioni dell'art. 35 del d.lgs. 50/2016, l'art. 14, comma 4, del d.lgs. 36/2023 stabilisce che il calcolo del valore stimato degli appalti pubblici e delle concessioni di lavori o servizi pubblici è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA, valutato dalle stazioni appaltanti; tale calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo del contratto e deve, pertanto, essere effettuato tenendo conto di tutte le prestazioni che saranno oggetto del contratto e del relativo importo, seppure presunto.

Come sottolineato dall'ANAC, 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, pareri Funz Cons n. 2/2021, n. 9/2023).

La suindicata disposizione dell'art. 14 del Codice stabilisce inoltre al comma 6, 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 giustificino*».

Il **divieto di frazionamento** di un appalto, sancito da tale disposizione (come già dall'art. 35 del d.lgs. 50/2016) assurge quindi a principio generale, avendo la finalità di sottrarre da indebite ed arbitrarie scelte di "comodo" l'affidamento diretto di commesse che richiedono invece procedure di evidenza pubblica (del. n. 567 del 12.06.2019).

Il frazionamento artificioso (art. 14, comma 6, del D.Lgs. 36/2023) quindi, consiste nella suddivisione fittizia di un appalto che, per caratteristiche e contenuto, risulta unitario, in una pluralità di contratti di importo inferiore. Tale prassi è generalmente finalizzata ad eludere l'applicazione delle procedure di gara più rigorose o ad aggirare i limiti previsti per il ricorso agli affidamenti diretti o alle procedure semplificate.




Il frazionamento viene considerato artificioso quando i contratti risultano tra loro omogenei o strettamente connessi per oggetto, quando l'esecuzione delle prestazioni avviene in modo coordinato o contestuale, oppure quando dall'analisi della programmazione emerge che le esigenze dell'amministrazione avrebbero potuto e dovuto essere soddisfatte mediante un unico affidamento. Inoltre, la suddivisione può costituire una violazione se consente di restare al di sotto delle soglie che avrebbero imposto il ricorso a procedure ad evidenza pubblica.

In tale contesto si inserisce anche il principio di unicità dell'offerta, più volte ribadito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Con la delibera n. 90 dell'11 marzo 2025, l'ANAC ha affermato che, in assenza di una deroga espressamente prevista nei documenti di gara, ogni operatore economico può presentare una sola offerta tecnica e una sola offerta economica. Tale principio si fonda sull'esigenza di garantire certezza giuridica, parità di trattamento tra i concorrenti e buon andamento dell'azione amministrativa. Il caso esaminato dalla delibera riguardava l'esclusione di un operatore che aveva presentato due offerte distinte per il medesimo lotto, in violazione del disciplinare di gara che prevedeva l'obbligo di formulare un unico ribasso economico.

L'ANAC ha inoltre precisato che le stazioni appaltanti non possono modificare le regole di gara tramite chiarimenti successivi alla pubblicazione della documentazione, e che eventuali interpretazioni estensive in tal senso si porrebbero in contrasto con i principi di trasparenza, imparzialità e concorrenza. L'Autorità ha richiamato l'art. 17, comma 4, del d.lgs 36/2023, il quale impone a ciascun concorrente l'obbligo di presentare una sola offerta, che resta vincolante per il periodo indicato nel bando.

La ratio di tale disposizione è quella di evitare la frammentazione artificiosa delle proposte e assicurare una gestione lineare e corretta della procedura di gara. Il principio di unicità dell'offerta obbliga l'operatore economico a manifestare la propria proposta attraverso un'unica combinazione tecnico-economica, conferendole così un contenuto chiaro, certo ed univoco. In questo modo, la stazione appaltante non è costretta a valutare una pluralità di offerte provenienti dallo stesso soggetto, con il rischio di alterare la *par condicio* tra i partecipanti. Infatti, chi presenta più offerte gode, evidentemente, di un vantaggio competitivo ingiustificato rispetto a chi si attiene all'obbligo di unicità, avendo maggiori probabilità di conseguire l'aggiudicazione.

Si riporta a seguire uno specchio sintetico della fattispecie sopra descritta.

Divieto di frazionamento artificioso	
 Riferimenti normativi	D.Lgs. 36/2023
 Obiettivo	Suddivisione fittizia di un appalto che, per caratteristiche e contenuto, risulta unitario, in una pluralità di contratti di importo inferiore
 Cause	Eludere l'applicazione delle procedure di gara più rigorose o ad aggirare i limiti previsti per il ricorso agli affidamenti diretti o alle procedure semplificate



AppCOE
Centro Servizi Territoriali

Affidamenti *ad personam* e frazionamento artificioso

Sintesi



Obiettivi del documento

Destinatari

Questo documento è rivolto alle Amministrazioni comunali, alle Unioni di comuni e agli Enti Locali a supporto della partecipazione agli avvisi regionali (PR FESR, PR FSE+, JFT).

Obiettivo

L'obiettivo è fornire indicazioni operative di sintesi per orientare l'adozione di procedure di affidamento ad personam in conformità con il Codice dei Contratti Pubblici, a corredo di procedure di gara di affidamento di lavori e/o servizi

Utilità

Avere a disposizione una guida operativa di sintesi che orienti le scelte del decisore pubblico locale.

Come avviene l'affidamento dei servizi tecnici?

D.Lgs 36/2023

Nell'ambito della gestione di progetti finanziati tramite avvisi regionali (PR FESR, PR FSE+, JTF) affidati ad **Enti Locali**, gli stessi sono chiamati a indire **procedure di gara per l'affidamento di lavori o servizi** ai sensi del Codice dei Contratti Pubblici.

Consulta qui
il [Codice dei
Contratti Pubblici
– D.Lgs. 36/2023](#)



Punti chiave

Affidamento congiunto

L'articolo 114 del D.Lgs. 36/2023 regola i casi in cui progettazione e realizzazione dei lavori sono affidate congiuntamente. **L'impresa aggiudicataria può utilizzare propri tecnici interni oppure incaricare un professionista esterno, scelto direttamente dall'impresa** e non dalla Pubblica Amministrazione.

Affidamento *ad personam*

La PA può decidere di **affidare direttamente l'incarico a una persona fisica**, solitamente un professionista qualificato, sulla base di specifiche competenze tecniche e di un rapporto fiduciario, nel rispetto dei limiti e dei criteri previsti dal Codice.



Principio di rotazione (Art.49 del D.Lgs 36/2023)

Il principio di rotazione mira a prevenire forme di fidelizzazione eccessiva tra stazioni appaltanti e operatori economici, che potrebbero alterare la concorrenza. Secondo questo principio, un operatore già affidatario **non può essere automaticamente riaffidatario** dello stesso servizio o fornitura in un successivo contratto, **salvo motivazioni specifiche** (es. competenze esclusive o affidabilità dimostrata con evidenze documentate). La regola si applica sia agli **affidamenti diretti** che alle **procedure negoziate senza bando**, con l'obiettivo di **favorire l'apertura al mercato e promuovere una gestione più dinamica e trasparente degli appalti**.

Affidamento congiunto

Art.114 del D.Lgs 36/2023

L'art. 114 (*Direzione dei lavori e dell'esecuzione dei contratti*) disciplina la possibilità per le stazioni appaltanti e gli Enti concedenti di stipulare accordi tra loro per gestire in forma associata le attività connesse alla programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

Gli accordi sono regolati secondo le forme di collaborazione previste dal diritto pubblico, nel rispetto dei **principi di efficienza, economicità e trasparenza**.

Direzione dei lavori – Comma 6, Art. 114 D.Lgs. 36/2023

Di norma, le stazioni appaltanti **che sono Amministrazioni Pubbliche** devono **affidare la direzione dei lavori ai propri dipendenti**.

In assenza di personale interno qualificato, l'incarico può essere affidato a dipendenti di:

- **Centrali di committenza, o**
- **Altre Amministrazioni Pubbliche**

tramite appositi accordi, **ai sensi dell'art. 15 della L. 241/1990 o in base a convenzioni ex art. 30 del TUEL (D.Lgs. 267/2000)**.

Solo **in via residuale**, e a determinate condizioni, è ammesso il ricorso a professionisti esterni, **secondo le modalità generali previste dal Codice**, ossia:

- **Mancanza di competenze interne,**
- **Lavori complessi,**
- **Necessità di professionalità specialistiche,**
- Oppure quando **la stazione appaltante non è una PA.**



Affidamento *ad personam*

Nell'ambito delle procedure di affidamento diretto previste **dall'art. 50 del D.Lgs. 36/2023**, si pone una particolare attenzione alla necessità di prevenire prassi distorsive quali gli affidamenti c.d. *ad personam*. Tali affidamenti consistono nell'attribuzione discrezionale di un contratto pubblico a un operatore economico specifico, **in assenza di criteri oggettivi di selezione e di qualsivoglia confronto concorrenziale**.



Tale modalità operativa risulta **espressamente vietata**, poiché in contrasto con i principi generali dell'azione amministrativa e, in particolare, con quelli di **concorrenza, trasparenza, imparzialità, non discriminazione e parità di trattamento**, di cui all'articolo 1 del D.Lgs. 36/2023, in coerenza con l'ordinamento europeo e nazionale.



L'affidamento *ad personam* può portare alla nullità del contratto e a responsabilità amministrativo-contabile, tuttavia, la giurisprudenza e la prassi ammettono **eccezionalmente** la possibilità di procedere all'affidamento diretto a un soggetto determinato **in presenza di circostanze oggettivamente comprovabili**, quali:

- **L'unicità del prestatore** per ragioni tecniche, artistiche o di tutela di diritti esclusivi;
- **L'esclusività giuridica** di un operatore economico;
- **Situazioni di urgenza** imprevedibile e non imputabile alla stazione appaltante, che rendano incompatibile il ricorso a procedure ordinarie.

In tali ipotesi, la stazione appaltante è tenuta a **documentare puntualmente le circostanze eccezionali**, attraverso:

- **Una determina a contrarre debitamente motivata;**
- **Una relazione istruttoria dettagliata**, atta a dimostrare la coerenza della scelta con i principi generali dell'ordinamento e la necessità dell'affidamento a soggetto specifico.



Rif.ti normativi

Art. 50 del D.Lgs 36/2023



Obiettivo

Consentire all'amministrazione di selezionare direttamente l'operatore economico senza dover espletare procedure concorsuali articolate



Attori coinvolti

Operatori economici



Cause

Unicità tecnica, esclusività e motivi di urgenza



Procedure di approvazione

Adeguate motivazione, documentazione giustificativa, limiti di importo e principio di rotazione

Divieto di frazionamento artificioso

Il divieto di frazionamento artificioso dell'appalto, sancito dall'**art. 14 del D.Lgs. 36/2023** (in linea con l'art. 35 del D.Lgs. 50/2016), costituisce principio generale volto a impedire l'elusione delle soglie che impongono il ricorso a procedure ad evidenza pubblica (**ANAC, delibera n. 567/2019**).

Dettaglio frazionamento artificioso

È considerato artificioso il frazionamento che:

- **Suddivide** in modo **fittizio** un appalto unitario in più contratti minori;
- Riguarda **prestazioni omogenee o strettamente connesse** per oggetto e tempi di esecuzione
- Mira a **sottrarsi alle procedure ordinarie**, facilitando affidamenti diretti non giustificati
- In base all'analisi della programmazione dell'Amministrazione, riguarda esigenze che avrebbero potuto e dovuto essere soddisfatte mediante un **unico affidamento**



Rif.ti normativi

D.Lgs 36/2023



Obiettivo

Suddivisione fittizia di un appalto che, per caratteristiche e contenuto, risulta unitario, in una pluralità di contratti di importo inferiore



Cause

Eludere l'applicazione delle procedure di gara più rigorose o ad aggirare i limiti previsti per il ricorso agli affidamenti diretti o alle procedure semplificate



L'art. 14, comma 6 del D.Lgs 36/2023 specifica che è possibile derogare tale principio nei casi in cui vi siano **ragioni oggettive** che possano giustificare le cause della suddivisione.

Tale divieto è stato recentemente interpretato in maniera restrittiva dal Consiglio di Stato che ha ribadito che neanche ragioni oggettive e temporali, quali la necessità di continuità o di velocità del servizio siano idonee a giustificare il ricorso al frazionamento di un appalto (Consiglio di Stato, Sezione V, con sentenza n. 4792/2023).

