

Rivista mensile - Anno XV, Numero 10

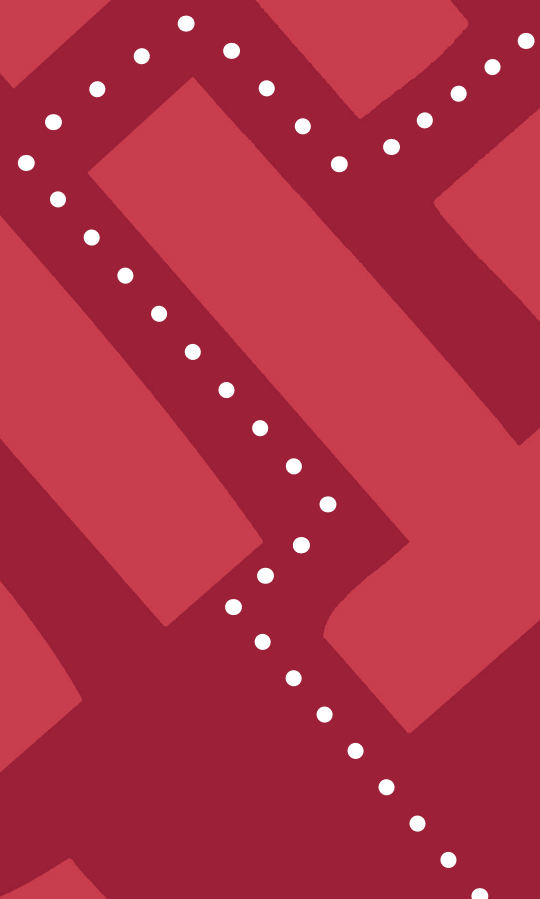
febbraio
2026

MEDIA APPALTI

**L'importanza dei CAM
nelle procedure ad
evidenza pubblica:
è viziato il bando di gara
che non li recepisce**

**Il respingimento
'insindacabile'
di prodotti in prevalenza
extra UE. Sul delicato
rapporto tra concorrenza
e tutela del mercato
interno**

**La ripartizione delle
competenze tra RUP e
Commissione giudicatrice
nel procedimento di gara**



**“Guida
pratica
in materia di
appalti pubblici”**

Registrazione presso il
Tribunale di Trani il 03.02.2011
al numero 3/2011 del Registro
dei giornali e periodici.

Vietato riprodurre anche parzialmente
i contenuti degli articoli pubblicati
senza essere autorizzati dall'editore.

I contributi presenti costituiscono
espressione delle libere opinioni degli
autori, unici responsabili dei loro scritti,
configurandosi quali semplici analisi di studio
liberamente apprezzabili dai lettori.

Sono graditi contributi in materia di
contrattualistica pubblica da inserire nei
prossimi numeri della rivista Mediappalti.
Il materiale potrà essere inviato al seguente
indirizzo e-mail: redazione@mediappalti.it,
corredato da recapito e qualifica professionale



SGQ UNI EN ISO 9001:2015
Certificato n° 2634



approfondimento aggiornamento giurisprudenza informazione consulenza normativa

**Uno strumento utile
per muoversi
nel complesso
e delicato
mondo degli
appalti pubblici**

**febbraio
2026**

Cassandra

Lei parlava. Lui annuiva. Ma pensava ad altro. Lei insisteva, indugiava su quegli aspetti che riteneva dovessero essere affrontati con urgenza. Lo guardava fisso negli occhi, ma i suoi occhi erano fissi nel vuoto. A lui, quella voce arrivava fiavole come se pronunciasse quelle parole da lontano, come se ci fosse una porta chiusa tra quelle labbra e le sue orecchie, tra la concitazione di lei e la flemma di lui. Tra l'emergenza e l'azione. Continuò a parlargli per anni. Quando tacque, lo fece perché ormai non c'era più nulla da dire. Quel che doveva accadere accadde. Lei lo sapeva da sempre, lui da sempre la ignorò. E il disastro per cui aveva speso così tante parole, prese quelle parole e ne fece cartastraccia.

Cartastraccia, come tutti i segnali che gli anni, i secoli, hanno provato a lanciare ma che nessuno ha saputo o voluto cogliere. Ed ora che la roccia fa quello che inevitabilmente avrebbe fatto, frantumarsi, cadere di sotto, portarsi via strade, case, chiese, sacrifici, ricordi, ci si scopre sorpresi e impreparati.

Niscemi sta franando dopo che la Sicilia è stata attraversata dalla violenza del ciclone Harry. Falso! Niscemi sta franando perché costruita su un'area geologicamente instabile.

Appare irritato, parla a muso duro contro gli amministratori pubblici Mario Tozzi interpellato per esprimere il suo punto di vista.

Il geologo va dritto al punto, all'origine di tutti i mali: l'ignoranza. Non sapere su cosa si costruisce è il peccato originale. Sotto accusa c'è chi ha costruito e chi ha dato il permesso di farlo in luoghi non adatti. Nei commenti di Tozzi ci finiscono anche le opere pubbliche realizzate dove non si sarebbe dovuto: installare una strada in una determinata zona può essere destabilizzante per un territorio come quello italiano che, come ricorda Tozzi, essendo giovane, è soggetto a rischio sismico, vulcanico e idrogeologico. La conoscenza della geologia avrebbe evitato casi come quello di Niscemi.

Solo pochi giorni prima di quel 25 gennaio, il 18, su LA7, Aldo Cazzullo nel suo "Una giornata particolare" rammentava quanto accaduto nella notte del 9 ottobre 1963: il disastro del Vajont.

Nelle parole con cui introduce il suo racconto ricorda quell'evento come "un monito al paese che corre verso il progresso. È il tempo in cui il paese sogna, costruisce, consuma, ma è anche il tempo in cui dimentica di ascoltare le montagne, di rispettare i fiumi, di temere la natura". La natura va conosciuta, nella conoscenza c'è la prevenzione.

Quel che chiede Tozzi è proprio questo: conoscere i territori; là dove la geologia afferma che quel terreno non è idoneo per l'edificazione, non si deve realizzare alcuna opera. "Nelle zone a rischio – dice Tozzi – il consumo di suolo deve essere zero" e invoca una legge che vieti la costruzione nelle aree pericolose.

Niscemi è in una zona pericolosa. Lo è da tempi remoti. Non lo è diventata con la complicità delle ultime piogge. La prima frana di cui si ha memoria risale al 1790. Nel 1997 si verificò una situazione del tutto simile a quella dello scorso 25 gennaio. In questi ventinove anni sono stati stanziati milioni di euro per la realizzazione di opere pubbliche urgenti per la messa in sicurezza di Niscemi.

La gestione delle gare di appalto è stata desolante: mai un euro è stato realmente speso. Nulla è stato fatto anche con l'opportunità di avviare opere pubbliche con i fondi del PNRR. Per Niscemi non è stato presentato alcun progetto.

Ed ora? Siatene certi, altri fondi saranno stanziati; ma a quale scopo? Siamo tutti d'accordo che sia ancora opportuno avviare gare d'appalto che contemplino esclusivamente la messa in sicurezza dell'altopiano? L'instabilità di quei luoghi dovrebbe dissuadere chi ci vive a continuare ad abitarci.

Sarebbe più sicuro per tutti investire i fondi che arriveranno per la realizzazione di una Nuova Niscemi, lontana da una zona rossa destinata ad estendersi. Non sarebbe il primo caso. In passato altre comunità hanno dovuto abbandonare il luogo di origine perché sorgeva in un'area pericolosa: Balestrino, Craco, Consonno, sono solo alcuni esempi.

Nell'editoriale del numero di dicembre abbiamo elogiato la restanza, il diritto a restare nel paese di origine, in questo caso, ahimé, dobbiamo ammettere che far valere tale diritto non è esattamente la cosa più sensata.

Gli appalti pubblici devono essere promossi con l'auspicio di creare valore sociale ed economico. Adoperarsi per mettere in sicurezza Niscemi; è davvero questa la soluzione? È evidente che qualcosa va fatto per contenere lo scivolamento a valle del centro abitato ma, come sostengono i geologi e la protezione civile, il futuro di Niscemi è la delocalizzazione.

Si tratta di un'operazione di vasta portata ma che proprio per questa va attivata in tempi stretti. Chi ha perso la casa, chi la vedrà scivolare nel fronte di frana che avanza, ha il diritto di tornare ad avere un tetto, l'intimità di un luogo nel quale vivere con la propria famiglia.

I tempi per appaltare e realizzare nuovi edifici, infrastrutture di urbanizzazione primaria e secondaria non sono brevi. E la voce di chi sostiene tale soluzione appare debole, qualcuno le dedica poche e distratte attenzioni, quasi tutti la ignorano.

Ogni disastro ha la sua Cassandra; vogliamo continuare ad alimentare il mito?

di Enzo De Gennaro

sommario

Editoriale

Cassandra

4

In evidenza

L'importanza dei CAM nelle procedure ad evidenza pubblica: è viziato il bando di gara che non li recepisce

7

Sotto la lente

La complessa normativa afferente l'unicità del centro decisionale negli appalti pubblici

17

Hanno collaborato a questo numero:

Salvio Biancardi
Funziionario di primario comune, autore di pubblicazioni e docente in corsi di formazione

Dott.ssa Beatrice Corradi
Dirigente del Consiglio regionale della Liguria - Servizio Generale Provveditorato, Economato, Logistica, Sicurezza, ed informatica

Andrea Grazzini
Avvocato, founder di AG Studio legale

Niccolò Grassi
Avvocato esperto in diritto amministrativo con particolare riferimento alla contrattualistica pubblica

Giuseppe Laurieri
Avvocato - Dottorando di ricerca Università Tor Vergata

Achille Morcavallo
Avvocato amministrativista patrocinante nelle Magistrature superiori. Dottore di ricerca presso l'Università La Sapienza. Professore a contratto presso l'Unical a.a. 2022/2025

Giuseppe Pugliese
Praticante avvocato e dottore in giurisprudenza con lode. Inserito dalla Fondazione Italia USA tra i migliori mille laureati dell'a.a. 2023/24

Marco Voza
Avvocato Amministrativista del Foro di Taranto

Direttore Responsabile
dott. Enzo de Gennaro

Comitato di Redazione
avv. Maria Teresa Colamorea
avv. Mariarosaria di Canio
avv. Arcangela Lacerenza
avv. Alessandro Lattanzio
avv. Domenico Manno
avv. Giuseppe Morolla

Responsabili Web
Lorenzo Antonicelli
Gianluca Negro

Responsabile Ufficio Grafico
Leonardo Todisco

Editore:
Mediagraphic s.r.l.
Via Palmitessa, 40 - 76121 Barletta
Tel. 0883.527171
Fax 0883.570189
www.mediagraphic.it
info@mediagraphic.it

Il Punto

L'affidamento diretto, le garanzie e gli istituti applicabili, quali il subappalto, in relazione all'esecuzione della prestazione

31

Gli impatti della legge di bilancio 2025 nel sistema appalti

38

Il respingimento 'insindacabile' di prodotti in prevalenza extra UE. Sul delicato rapporto tra concorrenza e tutela del mercato interno

47

L'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa: dalla funzione della White List sino al suo rapporto con il subappalto

55

La ripartizione delle competenze tra RUP e Commissione giudicatrice nel procedimento di gara

63

Pareri & Sentenze

71

A Domanda Rispondiamo

79

In pillole

83

L'importanza dei CAM nelle procedure ad evidenza pubblica: è viziato il bando di gara che non li recepisce.



di Giuseppe Laurieri

Premessa

Da sempre la disciplina della contrattualistica pubblica assume una funzione strumentale al raggiungimento di importanti obiettivi strategici di politica legislativa.

Difatti, indirizzare le scelte commerciali e negoziali dell'amministrazione pubblica significa inevitabilmente fissarne le priorità attraverso il recepimento degli interessi avvertiti dalla collettività in ogni periodo storico.

La tutela della comunità, dai diritti dei lavoratori, alla sostenibilità ambientale è diventata una priorità assoluta negli ultimi decenni, per la sensibilità comune sviluppata su temi assai delicati, per i diversi impegni assunti dal nostro Paese a livello comunitario ed internazionale¹.

Il D.Lgs. 36/2023 ("Codice" o "c.c.p."), con le sue successive e recenti modifiche², se ne fa portatore prevedendo l'obbligo di inserire specifici requisiti "etici" nella documentazione di gara, che contemplino il rigido rispetto della

normativa settoriale a tutela di lavoratori, parità di genere, sostenibilità ambientale, ricambio generazionale.

Proprio sul fronte della **sostenibilità ambientale**, la vigente disciplina attribuisce notevole valore ai Criteri Ambientali Minimi (CAM), chiara espressione del *Green Public Procurement* in Italia, nati dall'esigenza di orientare gli acquisti pubblici verso soluzioni più sostenibili dal punto di vista ambientale.

L'inclusione dei CAM nei bandi di gara non rappresenta un mero riferimento programmatico, ma un **obbligo cogente previsto dall'ordinamento** che si pone in continuità con i principi europei di tutela ambientale³.

Il ruolo dei CAM non può essere sottovalutato dagli operatori economici, né dalle stazioni appaltanti, le quali, come vedremo attraverso l'analisi giurisprudenziale contenuta all'interno del presente contributo, potrebbero veder annullata la procedura di gara che non li recepisca.

-
1. Si pensi, ad esempio all'Agenda 2030, documento adottato dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite in occasione del Vertice sullo Sviluppo Sostenibile del 2015, che include 17 Obiettivi per lo sviluppo sostenibile (SDGs - Sustainable Development Goals) e 169 target da realizzare entro il 2030.
 2. Sul tema è dedicato un apposito articolo in Questa Rivista, I. Pazonia, Clausole sociali per la parità di genere e generazionale e la tutela delle persone con disabilità dopo il Correttivo al Codice dei Contratti Pubblici, 11 febbraio 2025.
 3. Sull'evoluzione della disciplina ed i profili di rilievo nel complesso sviluppo della materia, si veda G. Quinto, Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici, *AmbienteDiritto*, n. 1, 2020.

1. La trasformazione funzionale degli appalti pubblici nel diritto amministrativo contemporaneo

Come si anticipava in premessa, l'attuale disciplina sui pubblici affidamenti ha abbandonato la sua natura originariamente ancorata ad una funzione meramente "strumentale", legata all'approvvigionamento di beni, servizi e lavori necessari al funzionamento dell'amministrazione, assumendo, piuttosto, una dimensione più ampia e complessa, nella quale convergono interessi economici, sociali e ambientali. Tale evoluzione si colloca all'interno di un più generale **ripensamento della funzione amministrativa**, non più limitata all'esercizio autoritativo del potere, **ma sempre più protesa alla regolazione dei mercati e all'attuazione di politiche pubbliche complesse**⁴.

In questo contesto, gli appalti pubblici si configurano come strumenti efficaci di intervento pubblico nell'economia, capaci di incidere sulle dinamiche concorrenziali e sulle scelte produttive degli operatori economici. La spesa pubblica, infatti, rappresenta una quota significativa del prodotto interno lordo e, per tale ragione, costituisce una **leva fondamentale per orientare il mercato verso obiettivi ritenuti di interesse generale**. La dottrina ha efficacemente parlato di una "funzione regolatoria" degli appalti, sottolineando come la scelta dei criteri di aggiudicazione, delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali possa influenzare profondamente l'organizzazione dei settori produttivi e delle dinamiche sociali di una comunità.

Nell'ambito del contesto descritto e del quadro di sistema delineato, non può ignorarsi come la progressiva emersione della sostenibilità ambientale quale valore giuridico primario abbia decisamente inciso in modo determinante su

questo processo di "strumentalizzazione" della normativa sui pubblici affidamenti.

L'ambiente, da interesse settoriale, è divenuto parametro trasversale dell'azione amministrativa, imponendo una rilettura delle categorie tradizionali del diritto pubblico e, nella specie, del diritto dei contratti pubblici⁵: l'appalto pubblico non è più neutro rispetto agli impatti ambientali delle prestazioni richieste, ma diventa esso stesso uno **strumento di tutela e promozione dell'ambiente**.

2. Il Green Public Procurement come politica pubblica europea

Il *Green Public Procurement* ("GPP") rappresenta l'espressione più compiuta di questa trasformazione in corso.

Così come comunemente inteso, con il termine indicato si tende generalmente a riferirsi all'insieme delle politiche e delle pratiche attraverso cui le amministrazioni pubbliche integrano criteri ambientali nelle procedure di acquisto, con l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale lungo l'intero ciclo di vita dei prodotti e dei servizi acquistati⁶.

La Commissione europea ha più volte evidenziato come il GPP costituisca uno degli strumenti più efficaci per perseguire gli obiettivi ambientali dell'Unione, in quanto consente di coniugare la tutela dell'ambiente con il corretto funzionamento del mercato interno⁷.

Invero, come correttamente osservato, le direttive europee del 2014 in materia di contratti pubblici avevano segnato un passaggio decisivo in questa direzione, riconoscendo espressamente, a livello comunitario, la "possibilità" per le amministrazioni aggiudicatrici di inserire criteri ambientali nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione e nelle clausole di esecuzione

4. M. Clarich, Manuale di diritto amministrativo, ult. ed., 2023.

5. Sul tema si veda F. Fracchia, La sostenibilità come principio del diritto amministrativo, 2020.

6. Commissione europea, Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement, ult. ed.

7. Ibidem.

del contratto. In tal modo, il legislatore europeo aveva superato definitivamente l'idea secondo cui l'inserimento di requisiti ambientali potesse costituire una indebita restrizione della concorrenza, affermando invece che tali criteri possono contribuire a migliorare la qualità delle prestazioni e a promuovere un uso più efficiente delle risorse⁸.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, poi, ha contribuito al percorso avviato "accompagnando" e rafforzando questo processo, attraverso il riconoscimento di una piena legittimità dei criteri ambientali purché collegati all'oggetto dell'appalto, non discriminatori e formulati in modo trasparente⁹. In particolare, la Corte ha chiarito che le amministrazioni possono valorizzare aspetti ambientali anche nella fase di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, contribuendo così a orientare il mercato verso soluzioni più sostenibili¹⁰.

3. La specificità dell'esperienza italiana: l'obbligo di previsione di clausole sociali a tutela dell'ambiente.

Il Legislatore nazionale ha deciso di compiere una scelta decisamente incisiva a favore dell'ambiente, **optando per l'obbligatorietà di clausole sociali a tutela dell'ambiente, attraverso l'introduzione di Criteri Ambientali Minimi (CAM)**. Questa scelta è stata inizialmente attuata attraverso il d.lgs. 50/2016 e successivamente confermata e rafforzata dal d.lgs. 36/2023.

I CAM sono definiti come requisiti ambientali minimi, individuati con decreti ministeriali, che le stazioni appaltanti devono inserire nelle procedure di gara relative a specifiche categorie di appalti¹¹.

Tali criteri, in particolare quelli premianti, in base all'art. 57 del Codice, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Si sottolinea, peraltro, che nel caso di contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

La dottrina ha sottolineato come l'introduzione dei CAM rappresenti un vero e proprio **incentivo al miglioramento della qualità dell'ambiente** nella disciplina degli appalti pubblici, in quanto trasforma la sostenibilità ambientale da obiettivo programmatico a requisito giuridicamente vincolante¹².

In questa prospettiva, i CAM non costituiscono un semplice corredo tecnico della procedura, ma assumono la funzione di **norme imperative del procedimento**, destinate a condizionare la validità stessa degli atti di gara.

4. Cosa accade se il bando non recepisce i CAM?

Premessa brevemente l'importanza strategica che i CAM rivestono nel nostro ordinamento giuridico, ed in particolare nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica, sorge automaticamente e spontaneo domandarsi cosa accada nell'ipotesi in cui il bando di gara ometta di prevederli.

8. CGUE, 10 settembre 2009, causa C-368/10, Commissione c. Paesi Bassi.

9. CGUE, 4 dicembre 2003, causa C-448/01, EVN e Wienstrom.

10. Ibidem.

11. Art. 57, d.lgs. 36/2023.

12. G. Fidone e F. Mataluni, Appalti verdi nel codice dei Contratti Pubblici, Riv. Quadr. di Dritto dell'Ambiente, n. 3, 2016.

La domanda non è banale, perché si riflette non solo sugli oneri di diligenza richiesta in capo alle stazioni appaltanti nella redazione dei documenti di gara, ma anche sugli operatori economici che intendano parteciparvi, soprattutto i più virtuosi che, adeguando le proprie strutture aziendali alle stringenti regole imposte dal Legislatore a tutela dell'ambiente, non riescano a beneficiare degli notevoli miglioramenti implementati rispetto agli altri operatori economici concorrenti nel mercato: **di quali rimedi possono avvalersi?**

Giurisprudenza, dottrina ed ANAC si sono lungamente occupate della questione, offrendo diverse interpretazioni.

Sembra ormai consolidarsi la tesi per cui il bando che ometta una tale indicazione **sia insanabilmente viziato.**

4.1. I chiarimenti offerti dall'ANAC.

La Delibera 438/2025

Guardiamo nel dettaglio gli ultimi pronunciamenti resi da ANAC e giurisprudenza, partendo proprio da un parere dell'Autorità nazionale anticorruzione per capire quale sia l'attuale scenario nell'ambito del quale si trovano a muoversi stazioni appaltanti e operatori economici.

Recentemente è stata sottoposta all'ANAC una richiesta di parere relativamente ad una procedura di gara indetta dal Comune di Bari per l'affidamento di 6 accordi quadro di durata quadriennale relativi al servizio di trasporto scolastico¹³ riservato agli alunni delle scuole d'infanzia, primarie e secondarie di primo grado, per un importo complessivo di 10.064.000,00 euro¹⁴.

La gara, in particolare, veniva contestata in quanto la relativa documentazione si presentava

carente delle previsioni dei criteri ambientali minimi approvati con D.M. 17 giugno 2021.

In particolare, il mancato rispetto della disciplina contenuta nei CAM si sarebbe potuto rilevare nel caso di specie, secondo l'istante, dalla relazione generale illustrativa e dal documento di stima economica della gara, ove la Stazione Appaltante avrebbe motivato la scelta di escludere la previsione di CAM in ragione del *"contesto del mercato, delle criticità emerse nel corso delle procedure di affidamento già esperite, da cui è derivata una parziale diserzione, nonché la partecipazione di un unico operatore economico per ciascun lotto"*.

Più nel dettaglio, per la Stazione Appaltante, si sarebbe dovuto ritenere che i CAM avrebbero dovuto essere applicati *“tenendo conto del principio di accesso al mercato che tiene conto dei dati emersi dal mercato di riferimento, delle effettive possibilità di investimento e disponibilità di veicoli puliti da parte degli operatori economici del settore, nonché dei prolungati tempi di allestimento, indicati dai fornitori, per i mezzi elettrici da adibire a scuolabus (210 giorni circa), eccessivi rispetto alla necessità di garantire il servizio sin dall’inizio dell’anno scolastico”*¹⁵.

L'esigenza dell'istante operatore economico, proprio come indicato in apertura, sorgeva dall'interesse di salvaguardare i notevoli investimenti impiegati per dotarsi di un parco mezzi idoneo e conforme al D.M. 17 giugno 2021, citato, cioè rispettoso dell'ambiente ed a ridotto impatto.

V'è da segnalare che il descritto interesse non solo risultava strumentale alla tutela degli investimenti sostenuti, ma radicava le sue fondamenta in una prospettiva cautelativa e programmatica preordinata a evitare eventuali ostacoli nell'ambito delle future gare a cui

13. Per un approfondimento su queste peculiari tipologie di affidamento e le modifiche normative che le hanno interessato nel recente periodo, sia consentito rinviare al contributo in Questa Rivista, G. Laurieri, L'affidamento dei servizi di trasporto per viaggi di istruzione e uscite didattiche. Le nuove modifiche introdotte dal decreto-legge 9 settembre 2025, n. 127, 17 ottobre 2025.

14. Delibera ANAC n. 438 dell'11 novembre 2025.

15. Delibera ANAC cit., p. 2.

avrebbe partecipato l'operatore economico istante, gestore uscente del servizio oggetto della procedura di gara.

I quesiti di diritto sollevati dall'istante all'ANAC erano principalmente **due**, nei seguenti termini:

- 1. con il primo** si chiedeva se l'obbligo di inserimento dei CAM nella documentazione di gara sia da considerarsi inderogabile o possa essere derogato, attenuato o, come nel caso di specie, completamente disatteso per motivate ragioni;
- 2. con il secondo** quesito, in caso si ritenesse che il detto obbligo sia da considerarsi derogabile, veniva chiesto se la motivazione resa dalla Stazione Appaltante a sostegno della decisione di escludere l'obbligo di conformità ai CAM possa ritenersi legittima.

Una circostanza affatto irrilevante accessoria al contesto da cui muovono i quesiti posti, attiene alle condizioni di mercato nel quale la gara era indetta.

L'istante infatti evidenziava non solo di aver sostenuto importanti investimenti e di temere per le future gare, qualora si condividesse la tesi della derogabilità ai CAM, ma rappresentava il forte squilibrio che si sarebbe ripercosso sull'intero sistema di riferimento, avendo già ben 2 imprese in passato sostenuto importanti investimenti per garantire un servizio (ancora in corso) in linea con i criteri ambientali minimi prescritti dal DM giugno 2021 e che erano trascorsi oltre tre anni dalle vecchie procedure durante i quali altre ditte avrebbe potuto programmare per tempo investimenti utili a poter concorrere alle nuove procedure di gara.

Dalle memorie delle parti coinvolte nel procedimento di precontenzioso, emergeva che pur essendovi nella documentazione di gara plurimi richiami ai CAM di cui al D.M. 17 giugno 2021, nella procedura la Stazione Appaltante non aveva previsto il rispetto delle percentuali minime di mezzi puliti previste dal D.M. citato, "pari al 45% (65% dal 01/01/2026) dei mezzi M3 (di cui il 50% elettrici) e al 38,5% dei mezzi M2" in quanto aveva ritenuto che gli obiettivi dei CAM potessero essere perseguiti richiedendo mezzi Euro 6, ovvero i più ecologici.

4.1.1. La decisione dell'ANAC

L'ANAC, chiamata a dirimere gli interrogativi sottoposti, ha semplicemente chiarito che non si rinviene alcuna ragion d'essere nei quesiti posti, essendo l'obbligatorietà dei CAM per l'Amministrazione **espressamente stabilita dalla legge**.

Pertanto, ribadisce l'Autorità, anche in sede di redazione e approvazione del bando tipo n. 1/2023, nelle premesse, si è univocamente previsto che in caso di affidamento di un servizio o di una fornitura per i quali siano vigenti uno o più decreti sui CAM, vanno espressamente richiamate le specifiche tecniche e le clausole contrattuali, con l'ulteriore precisazione che devono essere analiticamente indicate "le parti del capitolato speciale relativi ai CAM di riferimento ove sono puntualmente previste le specifiche tecniche e le clausole contrattuali applicabili al servizio/fornitura da affidare".

In risposta ai quesiti formulati la Delibera ha inoltre precisato che, laddove il servizio da affidare rientri nel campo di applicazione di un decreto CAM vigente, non sussiste comunque **alcuna discrezionalità dell'Amministrazione in ordine al rispetto delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nel decreto**: ***"queste, infatti, devono essere obbligatoriamente previste nella documentazione di gara, senza alcuna deroga o possibilità di modulazione"***¹⁶.

In altri termini, ogni deroga ai CAM si pone in diretta violazione dell'art. 57, comma 2, del Codice, pertanto, nel caso sottoposto all'Autorità, non è ipotizzabile neppure astrattamente che la Stazione Appaltante decida arbitrariamente, sostituendosi alle valutazioni compiute dal Legislatore e scolpite nel D.M. 17 giugno 2021, se un'offerta, e quindi se i mezzi di trasporto offerti, siano compatibili con le esigenze ambientali della commessa pubblica.

Se da una parte il DM 17 giugno 2021 aveva approvato nuovi criteri ambientali minimi anche per i) l'acquisto, il leasing, la locazione, il noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada; ii) l'acquisto di grassi ed oli lubrificanti per veicoli

adibiti al trasporto su strada; *iii*) l'affidamento di servizi di trasporto pubblico terrestre, servizi speciali di trasporto passeggeri su strada, servizi di trasporto non regolare di passeggeri, servizi di trasporto postali su strada, di trasporto colli, di consegna postale, di consegna colli e per l'acquisizione dei veicoli e dei lubrificanti nei servizi di raccolta di rifiuti; **dall'altra**, del tutto ingiustificatamente, la Stazione Appaltante aveva erroneamente ritenuto rispettati i CAM attraverso il semplice richiamo alla classe di immatricolazione dei veicoli da utilizzare (EURO 6), in luogo delle più puntuali previsioni contenute nel D.M.¹⁷.

Una tale indebita intromissione della Stazione Appaltante nei compiti riservati *ex lege* al Legislatore, risulta illegittima: in conclusione, non era, dunque, sufficiente richiedere, come previsto nella relazione illustrativa della gara in

oggetto, che i mezzi utilizzati per l'esecuzione contrattuale fossero di classe Euro 6, in quanto tale caratteristica non è idonea a determinare il rispetto dei requisiti tecnici minimi imposti dal decreto.

Le riflessioni svolte hanno condotto l'ANAC *i*) a sollecitare un **annullamento in autotutela del bando di gara** e, in sede di riedizione della procedura, *ii*) a **prescrivere il rigoroso rispetto dei criteri enunciati dal D.M.**, attraverso un richiamo espresso alle specifiche tecniche e alle clausole contrattuali previste nelle sezioni E) ed I) del relativo decreto; *ii.i*) a sollecitare una **rielaborazione dei criteri di valutazione delle offerte consequenziali ai requisiti tecnici minimi previsti per i mezzi da utilizzare nell'espletamento del servizio**.

16. Delibera ANAC cit., p. 5.

17. lettera I), ove è previsto: "a) CLAUSOLE CONTRATTUALI. La stazione appaltante, ai sensi dell'art. 34, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 50/2016 introduce, nella documentazione progettuale e di gara, le seguenti clausole contrattuali: 1. Promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada. I veicoli adibiti al trasporto su strada acquistati o acquisiti in leasing, locazione o noleggiati devono essere conformi alle specifiche tecniche dei pertinenti Criteri Ambientali Minimi ed in possesso dei mezzi di prova previsti in calce a ciascun criterio....Verifica: l'aggiudicatario comunica le esigenze di ampliamento del parco veicoli nonché di sostituzione dei veicoli al direttore dell'esecuzione del contratto unitamente alle caratteristiche ambientali dei veicoli che si intendono acquistare. Entro trenta giorni dall'acquisto, dal noleggio o dal leasing di ulteriori veicoli, trasmette i contratti a tal fine stipulati, allegando i mezzi di prova previsti in calce a ciascun criterio ambientale. Il direttore dell'esecuzione del contratto verifica la veridicità delle informazioni rese anche con sopralluoghi e attraverso la richiesta di altra documentazione probatoria pertinente". lettera E), ove, ai fini che rilevano in tale sede, sono previste le seguenti specifiche tecniche: "1. Emissioni di inquinanti atmosferici e di gas ad effetto serra. Almeno una percentuale pari al 45% (fino al 31 dicembre 2025) ed almeno pari al 65% (dal 1 gennaio 2026) in numero di veicoli M3 rispetto al numero totale dei veicoli oggetto della gara d'appalto, anche qualora le stazioni appaltanti siano chiamate a suddividere la gara in lotti distinti, è costituita da veicoli pesanti puliti, vale a dire veicoli che utilizzano combustibili alternativi o fonti di energia che fungono, almeno in parte, da sostituti delle fonti di petrolio fossile nella fornitura di energia per il trasporto e che possono contribuire alla sua decarbonizzazione e migliorare le prestazioni ambientali del settore dei trasporti, quali: l'elettricità, l'idrogeno, i biocarburanti¹⁰, i combustibili sintetici e paraffinici, il gas naturale, compreso il biometano, in forma gassosa (gas naturale compresso — GNC) e liquefatta (gas naturale liquefatto - GNL) e il gas di petrolio liquefatto (GPL)....Nell'ambito di tali quote minime di veicoli pesanti puliti da offrire (M3), almeno la metà deve essere costituita da veicoli pesanti ad emissioni zero...Almeno una percentuale pari al 38,5% in numero dei veicoli M2 rispetto al numero totale dei veicoli oggetto della fornitura è costituita da veicoli "puliti" con livelli di emissione di diossido di carbonio e di inquinanti atmosferici inferiori o uguali alle soglie indicate in Tabella 1. Qualora la quota del 38,5% del numero totale dei veicoli oggetto della gara corrisponda ad un numero decimale, il numero di veicoli da offrire è il numero intero arrotondato per eccesso."

4.2. La giurisprudenza amministrativa

La giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che la *ratio* della obbligatorietà dei CAM risiede nell'esigenza di garantire *"che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, "circolari" e nel diffondere l'occupazione "verde". La previsione in parola, e l'istituto da essa disciplinato, contribuiscono dunque a connotare l'evoluzione del contratto d'appalto pubblico da mero strumento di acquisizione di beni e servizi a strumento di politica economica: in particolare, come affermato in dottrina, i cc.dd. green public procurements si connotano per essere un "segmento dell'economia circolare"*¹⁸.

Da tale impostazione discende **l'illegittimità della lex specialis** che si limiti a un mero richiamo ai decreti CAM di riferimento, senza declinare puntualmente le specifiche tecniche e le clausole contrattuali applicabili alla prestazione oggetto di affidamento, con **conseguente annullamento di tutti gli atti della procedura** di gara, ivi compreso il provvedimento di aggiudicazione, in ragione della violazione di norme poste *"a presidio di interessi superindividuali"*¹⁹.

L'impugnazione della documentazione di gara che si ponga in violazione dell'art. 57 del Codice **deve avvenire nell'immediato**, dice la giurisprudenza, nei termini perentori decorrenti dalla pubblicazione del bando di gara nei casi:

1. di totale **mancata indicazione dei CAM** nella documentazione progettuale e di gara, venendo in rilievo un'ipotesi di grave carenza nell'individuazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta;
2. di **mero rinvio al decreto di adozione dei CAM**, qualora, a seconda della tipologia di servizio, lavoro o fornitura e dell'oggetto del contratto da stipulare, si concretizzi una grave carenza nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta;
3. di **indicazione non conforme al decreto di adozione dei CAM**, se vi è la prova, fornita dall'operatore economico interessato, che le clausole abbiano la portata di precludere ogni utile partecipazione alla gara, ad esempio perché impositive di oneri manifestamente incomprensibili ovvero del tutto sproporzionati rispetto ai contenuti della procedura o ancora perché rendono la partecipazione irragionevolmente difficoltosa o addirittura impossibile²⁰.

L'onere di tempestiva impugnazione della *lex specialis* di gara violativa della disciplina in materia di CAM che determini l'impossibilità di formulare l'offerta, ha spiegato recentemente il Consiglio di Stato²¹:

- **risulta coerente con la ratio dell'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi** che si rinviene nell'esigenza di garantire che *"la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo*

18. Consiglio di Stato, sez. III, 27 maggio 2024 n. 4701; sull'obbligatorietà dei CAM cfr. anche Cons. Stato, 8 ottobre 2025, n. 7898 e giurisprudenza ivi richiamata; Cons. Stato, Sez. V, 5 agosto 2022, n. 6934.

19. Consiglio di Stato, sez. III, 11 novembre 2024, n. 8171.

20. Si veda l'approfondimento svolto su www.giustizia-amministrativa.it, Sull'onere di impugnazione immediata della *lex specialis* di gara violativa della disciplina dei CAM, 2025. In giurisprudenza, Consiglio di Stato, sezione V, 25 luglio 2025, n. 6651 e cfr. Cons. Stato, sez. III, 22 maggio 2025, n. 4385; Cons. Stato, sez. V, 24 aprile 2025, n. 3542 e 18 aprile 2025, n. 3411.

21. Nei termini, si riporta Consiglio di Stato, sezione V, 25 luglio 2025, n. 6651.

di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, "circolari" e nel diffondere l'occupazione "verde". Oltre alla valorizzazione della qualità ambientale e al rispetto dei criteri sociali, l'applicazione dei CAM risponde anche all'esigenza della Pubblica Amministrazione di razionalizzare i propri consumi, riducendone ove possibile la spesa" -----22----- e che è volta in sede giudiziale ad un sindacato "di legittimità delle procedure pubbliche di affidamento che non ne tengano debito conto (...) nel senso (...) di valutare la questione del loro recepimento nella legge di gara sotto il profilo sostanziale, piuttosto che sotto il profilo formale del loro richiamo" ----23----

- **è conforme ai principi di buona fede e di tutela dell'affidamento**, recepiti nell'art. 5 del d.lgs. n. 36/2023, letto dalla condivisibile giurisprudenza di questo Consiglio nel senso di "*configurare un "rapporto" di tipo orizzontale tra cittadini e pubblica amministrazione*", che "*se genera in capo alla seconda doveri di protezione o, secondo taluni, obblighi correlati a diritti soggettivi, parimenti comporta anche una più marcata responsabilizzazione dei primi, sia in seno al procedimento che con riguardo al processo*" ----24-----;
- **è in linea con l'interpretazione giurisprudenziale** secondo cui "*il principio del risultato nella disciplina dell'attività dell'amministrazione non va riguardato ponendo tale valore in chiave antagonista rispetto al principio di legalità, rispetto al quale potrebbe realizzare una potenziale frizione: al contrario, come pure è stato efficacemente sostenuto successivamente all'entrata in vigore del richiamato d. lgs. n. 36 del 2023, il risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento* -----25-----.

4.2.1. La sentenza del Consiglio di Stato n. 7898 dell'8 ottobre 2025

Recentemente è stato sottoposto al Consiglio di Stato un caso molto interessante, nell'ambito del quale il Collegio è stato chiamato a pronunciarsi proprio sulle conseguenze derivanti dalla omissione e/o erronea indicazione dei CAM all'interno della documentazione di gara.

Il caso è interessante, oltre che molto utile, perché esprime un atteggiamento più rigoroso della giurisprudenza nelle situazioni descritte, un approccio che protende verso la massima tutela dei valori ambientali, statuendo l'illegittimità del bando che si ponga in violazione dei CAM.

Dettagliatamente, il contenzioso originava da una procedura aperta bandita dalla centrale regionale di committenza (So.re.sa) per l'affidamento del multiservizio tecnologico in favore delle Aziende aderenti alla convenzione.

L'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione della gara, in particolare, veniva affidata, in primo grado, a due motivi di ricorso, riproposti in appello:

il primo riguardava la mancata applicazione dei criteri ambientali minimi;

il secondo, proposto in via subordinata, riguardava la composizione della Commissione.

In primo grado, il giudice di prime cure, rigettava entrambi i motivi di ricorso.

Dettagliatamente, per quanto di interesse in questa sede, relativamente al primo motivo, il T.A.R. riteneva che, in base al principio del risultato, fosse legittimo il bando che non avesse previsto alcuni riferimenti ai CAM, assumendo "sanato" tale vizio attraverso l'inserimento negli atti di gara e nell'offerta di alcuni riferimenti

22. Cons. Stato, V, n. 6934 del 2022.

23. Cons. Stato, V, n. 9879 del 2022.

24. Cons. Stato, III, n. 10744 del 2023.

25. Cons. Stato, III, n. 2866 del 2024.

in grado di assicurare comunque, **in via equipollente**, il “requisito della sostenibilità ambientale degli appalti”²⁶.

Il Consiglio di Stato, facendo applicazione dei principi sanciti dalla sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 4/2018 e della giurisprudenza consolidatasi successivamente a tale pronuncia, dopo aver appurato la carenza dei presupposti per rimettere ogni questione all’Adunanza Plenaria, riformando la sentenza di primo grado ha limpidamente concluso per l’illegittimità del bando che non preveda l’indicazione dei CAM, con conseguente annullamento della procedura, del relativo provvedimento di aggiudicazione e invalidità del contratto sottoscritto.

Per il Consiglio di Stato, *“La disciplina contenuta nell’art. 57 del d.lgs. n. 36/2023 rafforza l’obbligo di includere i CAM nei documenti progettuali e di gara, peraltro, in perfetto allineamento con le modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione ad opera della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, aventi la chiara finalità di una maggiore tutela dell’ambiente e della salute e della regolazione delle attività economiche in un’ottica di sostenibilità. **Ne discende che la tutela dell’ambiente passa anche attraverso la conclusione delle procedure ad evidenza pubblica e la verifica della conformità ai CAM delle offerte presentate si traduce in un uso strategico dei contratti pubblici, coerente con una finalità ulteriore rispetto a quella della tutela della concorrenza.**”*²⁷

L’obbligo previsto dalla norma discende quindi direttamente dal diritto europeo e dalla Costituzione, che impongono di fatto di integrare la tutela ambientale in ogni politica pubblica, compresi gli appalti pubblici.

In definitiva, rigettando la tesi prospettata dal giudice di prime cure, il Consiglio di Stato, ha ritenuto che non possa “sanarsi” la genericità di un bando che “recuperi” latamente la tutela dell’ambiente attraverso specifiche previsioni sue ed autonome rispetto a quelle indicate *ex lege*.

La “sanatoria” appena indicata, è stato ritenuto, al più potrebbe discutersi se possa operare ove il contributo dell’offerta contrattuale sanasse l’illegittima carenza del bando di gara, senza pregiudizio per gli altri concorrenti che, coerentemente alla normativa di settore si siano adeguati alle relative prescrizioni.

Ragionando diversamente, si ammetterebbe in nome di un generico rapporto di “fiducia” con l’autorità e non meglio precisato obiettivo del “risultato”, una palese e manifesta “*difformità del provvedimento dal relativo paradigma normativo avuto riguardo non alla mera divaricazione formale, ma proprio alla tutela – sul piano sostanziale – degli interessi protetti dalla disposizione di cui all’art. 34 del d. lgs. n. 50 del 2016 (e dell’art. 57 del d. lgs. n. 36 del 2023).*” -----28-----

26. Consiglio di Stato n. 7898 dell’8 ottobre 2025, cit., in particolare, capo 4: “Il primo giudice perviene a tale conclusione integrando il riferimento al principio del risultato con il richiamo al principio della fiducia, che secondo il T.A.R. “pone una presunzione di legittimità dell’azione amministrativa (sentenza della sez. V di questo TAR del 6/5/2024 n. 2959, cit.), superabile con fondati elementi di segno opposto, da cui trarre in maniera adeguata il convincimento dell’opacità dell’operato della P.A., tale da aver precluso al privato di poter compiutamente svolgere la propria attività. Nel caso di specie, per quanto innanzi chiarito, emerge al contrario che la ricorrente abbia adeguato la propria offerta all’osservanza dei criteri minimi ambientali, così da non poter strumentalmente far valere in seguito l’incompletezza della legge di gara, mettendo da parte la fiducia che, in un rapporto di reciproco scambio, ha reso collimanti il tenore degli atti di gara ad opera della parte pubblica con la corrispondente formulazione dell’offerta della parte privata.”
27. Consiglio di Stato n. 7898 dell’8 ottobre 2025, cit., capo 7, rinviando alla sentenza 6651/2025 del Consiglio di Stato.
28. Consiglio di Stato n. 7898 dell’8 ottobre 2025, cit., capo 12.

L'applicazione dei suindicati principi, sebbene posta dal Legislatore a fondamento dell'intera normativa sui pubblici affidamenti, conclude coerentemente e correttamente il Collegio, "non può comunque tradursi nell'imposizione all'operatore privato di un onere tendente a superare il vizio del provvedimento prima dello svolgimento della gara, pena l'irricevibilità o inammissibilità (o infondatezza) del ricorso giurisdizionale (o di specifiche censure) avverso gli atti terminali della gara stessa. Una simile affermazione sarebbe, a tacer d'altro, contraria all'effettività della tutela del diritto di difesa ex art. 24 Cost."²⁹

La sentenza è importante anche perché indica agli operatori i termini entro cui sono chiamati a proporre gravame avverso la documentazione di gara che non recepisca i CAM.

Per il Consiglio di Stato, occorre distinguere, come tradizionalmente si fa, a seconda di quale caso si tratti:

- nel caso in cui il mancato inserimento dei criteri ambientali minimi rende impossibile o estremamente difficoltosa la formulazione e la presentazione dell'offerta: vi è un onere di immediata impugnazione;
- nel caso in cui, pur in carenza dell'inserimento dei cam nella legge di gara, sia comunque possibile formulare un'offerta: in tal caso, non vi è onere di immediata impugnazione.

Dunque, sussiste un onere di immediata impugnazione del bando di gara solo allorquando il mancato inserimento dei criteri ambientali minimi **renda impossibile o estremamente difficoltosa la formulazione e la presentazione dell'offerta, restando sennò possibile per l'operatore economico far valere l'omesso inserimento dei CAM mediante ricorso avverso l'aggiudicazione della gara.**

15. Conclusioni sistematiche

L'analisi condotta consente di affermare che i Criteri Ambientali Minimi rappresentano oggi un elemento essenziale e strutturale delle procedure ad evidenza pubblica.

La loro omissione non può essere considerata una mera irregolarità formale, ma integra una violazione grave, idonea a incidere sulla legittimità della procedura e, nei casi più rilevanti, a determinarne la nullità. La giurisprudenza più recente sembra orientata verso una lettura rigorosa dell'obbligo di recepimento dei CAM, coerente con la centralità della tutela ambientale nel sistema costituzionale e sovranazionale.

Dalle pronunce giurisprudenziali rese e dalla posizione espressa dall'ANAC, si desumono significative ricadute operative per le amministrazioni aggiudicatrici e per gli operatori economici.

Le prime sono tenute a procedere a una puntuale revisione delle modalità di predisposizione dei bandi, garantendo l'inserimento sistematico dei CAM quali componenti imprescindibili della lex specialis. Per gli operatori economici, invece, si evidenzia possibilità di contestare l'illegittimità della procedura anche in una fase successiva, a presidio del principio di concorrenza e della corretta applicazione della disciplina ambientale.

29. Consiglio di Stato n. 7898 dell'8 ottobre 2025, cit., capo 14.

La complessa normativa afferente l'unicità del centro decisionale negli appalti pubblici

di Salvio Biancardi

SOTTO
LA
LENTE

Premessa

Il concetto di **"unico centro decisionale"** nell'ambito dei pubblici appalti rappresenta un elemento centrale disciplinato dal Codice dei Contratti Pubblici (si veda l'art. 95, comma 1, lett. d) del d.lgs. 36/2023).

Esso descrive una situazione in cui più operatori economici, pur presentandosi come soggetti giuridicamente autonomi, risultano in realtà riconducibili a una medesima sfera di direzione o di influenza, tale da incidere sulla formulazione delle offerte presentate nell'ambito della stessa procedura di gara.

Questa circostanza determina un concreto rischio di compromissione del corretto svolgimento della concorrenza.

Per individuare l'esistenza di un unico centro decisionale, la Stazione appaltante procede a una valutazione basata su elementi indiziari caratterizzati da gravità, precisione e concordanza.

Tra tali elementi rientrano, a titolo esemplificativo, la presenza di soci in comune, l'identità o la sovrapposizione degli organi amministrativi, rapporti di controllo o collegamenti di fatto tra le imprese coinvolte, relazioni progettuali che presentano tratti sostanzialmente identici e così via.

La fattispecie si configura quando imprese formalmente separate agiscono, nella sostanza, sotto un'unica regia decisionale, condizionandosi reciprocamente e incidendo sul contenuto delle rispettive proposte economiche e tecniche.

Tale situazione risulta incompatibile con i principi fondamentali di imparzialità, parità di trattamento e trasparenza che regolano le procedure di evidenza pubblica.

L'unico centro decisionale è qualificato come ipotesi di **pericolo presunto**, in quanto non richiede la dimostrazione di un'effettiva alterazione della gara, ma è sufficiente la potenziale idoneità del collegamento tra imprese a falsare la competizione.

La finalità della disciplina è infatti quella di tutelare l'autenticità e la leale competizione tra gli operatori economici, prevedendo l'esclusione dei soggetti che risultino collegati in modo tale da pregiudicare il corretto confronto concorrenziale. Tuttavia, resta ferma la possibilità per gli operatori economici di fornire una prova contraria idonea a dimostrare l'assenza di un'effettiva influenza reciproca nella predisposizione delle offerte.

Nelle righe a seguire, oltre ad effettuare una ricostruzione normativa e procedimentale dell'istituto giuridico, si forniranno le indicazioni da seguire, provenienti dalle principali pronunce della giurisprudenza sull'argomento.

1. Le disposizioni dettate in materia

La disciplina riguardante la causa di esclusione riconducibile alla unicità del centro decisionale si colloca nell'ambito delle cause non automatiche di esclusione di cui all'art. 95, co. 1, lett. d) del Codice:

"1. La stazione appaltante esclude dalla partecipazione alla procedura un operatore economico qualora accerti:

... d) sussistere rilevanti indizi tali da far ritenere che le offerte degli operatori economici siano imputabili ad un unico centro decisionale a cagione di accordi intercorsi con altri operatori economici partecipanti alla stessa gara".

La norma è volta a tutelare la riservatezza delle offerte, considerata un principio inderogabile, ed è finalizzata a prevenire qualsiasi forma di influenza o interferenza sul contenuto delle stesse.

L'eventuale esclusione può avvenire soltanto a seguito di un'attenta e puntuale istruttoria da parte della Stazione appaltante, alla quale spetta il compito di accertare l'esistenza di una pluralità di indizi concreti idonei a dimostrare che le offerte siano riconducibili a un medesimo centro decisionale.

Il nuovo Codice (come invece avveniva con quello precedente) non richiama espressamente l'articolo 2359 del codice civile (riguardante il controllo ed il collegamento tra imprese); tuttavia, tale disposizione si ritiene applicabile negli appalti pubblici ai fini della verifica dell'esistenza di un unico centro decisionale, anche se poi tale applicazione presuppone specifiche competenze in materia di diritto societario delle quali il RUP, nella maggior parte dei casi, risulta sprovvisto.

In ogni caso, la ricorrenza dei presupposti previsti dalla norma civilistica costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente, per affermare la presenza di un effettivo condizionamento delle offerte, come chiarito dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 353/2024.

L'articolo 2359 c.c., riguardante il controllo

sostanziale, afferente alle società controllate e collegate, dispone come segue:

"Sono considerate società controllate:

- 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;*
- 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;*
- 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.*

Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto di terzi.

Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in borsa".

2. Le competenze della stazione appaltante

Il compito attribuito alla Stazione Appaltante consiste nel dimostrare che la situazione di controllo o il rapporto di fatto siano riconducibili a un medesimo centro decisionale.

La prova richiesta si limita all'accertamento dell'esistenza di un unico centro decisionale, valutato sulla base di un criterio di tipo probabilistico.

Non è invece necessario che la Stazione Appaltante dimostri l'effettiva alterazione delle dinamiche concorrenziali.

La sola eventuale presenza di un unico centro decisionale è, di per sé, sufficiente a far ritenere violati i seguenti principi:

- 1) il principio di parità di trattamento (par condicio);*
- 2) il principio di segretezza delle offerte.*

3. Le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia

La normativa concernente il controllo e il collegamento, sia presunto sia sostanziale, deve essere letta e applicata alla luce della pronuncia della Corte di giustizia delle Comunità europee, sezione IV, del 19 maggio 2009 (causa C-538/07).

In tale decisione è stato affermato che non è legittimo procedere all'esclusione automatica delle imprese che partecipano a una procedura di gara nel caso in cui emergano elementi idonei a configurare un rapporto di controllo tra le stesse, poiché deve essere garantita alle imprese interessate la possibilità di dimostrare l'autonomia e la trasparenza delle rispettive offerte.

Tale orientamento rappresenta una chiara applicazione del principio di matrice comunitaria volto a favorire la più ampia partecipazione possibile degli operatori economici alle procedure di selezione, principio che consente anche alle imprese soggette a controllo di prendere parte alle gare pubbliche insieme alla società controllante.

In conformità a quanto stabilito dalla Corte di giustizia deve, pertanto, ritenersi ammissibile la partecipazione di un appaltatore a una medesima procedura di gara alla quale concorra anche una propria impresa controllata, purché venga fornita prova adeguata del fatto che il rapporto di controllo esistente non abbia inciso in alcun modo sulla determinazione e sulla formulazione dell'offerta presentata.

3. La ricerca di indizi univoci e concordanti

Gli elementi che il RUP è chiamato a esaminare per poter ritenere esistente un unico centro decisionale tra le imprese partecipanti a una procedura di gara pubblica devono essere sempre tra loro coerenti e privi di ambiguità.

È quindi necessario seguire un *iter* istruttorio puntuale e approfondito, tale da condurre a

esiti idonei a comprovare l'effettiva presenza di accordi tra operatori economici.

A tali conclusioni è giunto il Consiglio di Stato, Sezione V, con la sentenza n. 7074 del 19 agosto 2025.

Nel caso oggetto di esame, i giudici si sono pronunciati su un ricorso in appello proposto da un operatore economico partecipante alla gara, il quale contestava la decisione di non escludere altri concorrenti, ritenendo che le rispettive offerte fossero riconducibili a un medesimo centro decisionale.

La procedura di affidamento, articolata in più lotti, riguardava la gestione del servizio di asilo nido per la prima infanzia.

Tra le diverse doglianze sollevate, veniva censurata la mancata esclusione di alcune imprese concorrenti, le cui offerte, secondo il ricorrente, sarebbero state imputabili a un unico centro decisionale sulla base di una pluralità di indizi.

In particolare, nel caso specifico, il collegamento tra le imprese sarebbe stato dimostrato dalla circostanza che i soggetti risultati aggiudicatari di due lotti distinti fossero rappresentati dal medesimo legale rappresentante.

I giudici non hanno ritenuto fondate le doglianze sollevate. Secondo il Collegio, le circostanze evidenziate dall'appellante avrebbero dovuto essere ricondotte alla previsione contenuta nell'art. 95, primo comma, lettera d), del Codice dei contratti pubblici, disposizione che ha introdotto una fattispecie autonoma e distinta rispetto a quella precedentemente disciplinata dall'art. 80, comma 5, lettera m), del d.lgs. n. 50 del 2016.

In particolare, la nuova normativa individua in modo più puntuale i fatti oggetto di prova e, ai fini dell'accertamento dell'esistenza di un unico centro decisionale, fa riferimento alla presenza di "rilevanti indizi" dai quali sia possibile desumere l'esistenza di "*accordi intercorsi con altri operatori economici partecipanti alla medesima procedura di gara*".

Tale formulazione si differenzia sensibilmente da quella previgente del 2016, che, con un'impostazione molto più ampia, prendeva in considerazione *"qualsiasi relazione, anche di fatto [...]"* idonea a dimostrare che *"le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale"*. Ne consegue che i cosiddetti rilevanti indizi devono essere chiaramente e univocamente orientati a dimostrare l'esistenza di accordi tra i soggetti concorrenti.

Pertanto, la sola presenza di un rapporto di controllo o di collegamento ai sensi dell'art. 2359 del codice civile non può ritenersi sufficiente.

Tali situazioni, infatti, possono eventualmente assumere rilievo in base all'art. 58, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, ai fini della legittimazione di regole di gara che limitino il numero massimo di lotti aggiudicabili al medesimo operatore economico, ovvero della previsione, all'interno del bando, di un limite al numero di lotti ai quali ciascun concorrente può partecipare, ma non sono di per sé idonee a dimostrare l'unicità del centro decisionale.

I giudici hanno inoltre osservato che, nel caso concreto, gli elementi indiziari che avrebbero dovuto comprovare l'esistenza di un unico centro decisionale non presentavano i requisiti della gravità, della concordanza e dell'univocità. Alla luce dell'art. 2729 del codice civile, tali indizi non consentivano di superare il dubbio interpretativo circa il significato da attribuire all'espressione "rilevanti indizi".

In particolare, essi risultavano fondati esclusivamente sull'intreccio dei rapporti tra i diversi soci o amministratori degli operatori economici coinvolti, senza che fossero stati forniti ulteriori elementi, nemmeno di natura indiziaria o presuntiva, idonei a dimostrare l'effettiva esistenza di accordi tra gli stessi.

5. I gravi indizi che denotano l'unicità del centro decisionale

Come già ribadito nelle righe che precedono, è indispensabile individuare con attenzione gli elementi indiziari di particolare rilevanza che

consentono di far emergere l'esistenza di un centro decisionale unitario.

Su tale aspetto è intervenuta la sentenza del T.A.R. Piemonte n. 435/2025, attraverso la quale il Collegio ha offerto spunti interpretativi di notevole interesse ai fini dell'accertamento della suddetta situazione.

Nel caso esaminato, nell'ambito di una procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento di interventi di manutenzione ordinaria, erano stati rilevati indizi gravi e concordanti tali da far presumere la presenza di un unico centro decisionale riconducibile a due operatori economici partecipanti alla competizione.

Alla luce di tali elementi, la Stazione Appaltante aveva pertanto adottato il provvedimento di esclusione di entrambe le imprese dalla procedura di gara.

A seguito di tale decisione, le imprese escluse avevano proposto ricorso avverso il provvedimento adottato.

Nel caso in esame, l'amministrazione procedente aveva messo in evidenza una pluralità di circostanze che, valutate nel loro complesso, consentivano di ritenere configurabile la presenza di un unico centro decisionale, ai sensi di quanto previsto dall'art. 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. 36/2023, in capo a due operatori economici partecipanti alla procedura.

In particolare, la Stazione appaltante aveva rilevato, in primo luogo, che dagli accertamenti svolti risultava come le offerte presentate dalle società ricorrenti fossero state inviate utilizzando il medesimo indirizzo IP pubblico, circostanza dalla quale si desumeva che le stesse erano state trasmesse quantomeno attraverso la stessa rete.

Successivamente, l'amministrazione aveva evidenziato che, in tre distinti documenti riconducibili a una delle concorrenti, era stata indicata la partita IVA dell'altra società, segnatamente nell'istanza di ammissione e nelle dichiarazioni sostitutive relative al casellario giudiziale e ai carichi pendenti.

Ulteriori elementi sintomatici dell'esistenza di un unico centro decisionale erano stati individuati nell'intreccio di rapporti di natura lavorativa e familiare intercorrenti tra i legali rappresentanti e i diversi collaboratori delle due imprese coinvolte.

In aggiunta, era stato accertato che le società ricorrenti facevano parte del medesimo consorzio, il quale avrebbe perseguito, tra i propri scopi, anche quello di orientare il comportamento delle imprese consorziate al fine di evitare situazioni di concorrenza reciproca.

La Stazione appaltante aveva inoltre rilevato che, dall'esame delle attività svolte nel corso degli ultimi tre anni, emergeva come le ricorrenti avessero preso parte a procedure di evidenza pubblica in maniera congiunta, disgiunta ovvero alternata, anche con l'obiettivo di eludere l'applicazione del principio di rotazione.

Infine, era stato riscontrato che entrambe le società avevano fatto uso di modelli di DGUE differenti rispetto a quello messo a disposizione dalla stazione appaltante, ma tra loro sostanzialmente identici.

A parere del Collegio risultava chiaro che tale ultimo elemento, considerato isolatamente, non fosse sufficiente a dimostrare l'esistenza di un unico centro decisionale; tuttavia, esso assumeva rilievo nell'ambito di una valutazione complessiva.

Di conseguenza, tale elemento poteva legittimamente contribuire alla formazione del convincimento dell'amministrazione procedente. I giudici hanno inoltre escluso che potesse incidere negativamente sulla legittimità del provvedimento di esclusione la circostanza che l'amministrazione non avesse proceduto all'apertura delle buste contenenti le offerte economiche.

Ciò in quanto, come già evidenziato, il convincimento dell'amministrazione prescindeva dall'analisi puntuale delle offerte, purché – come avvenuto nel caso in esame – tale convincimento risultasse ragionevole e non affetto da vizi di illogicità.

I giudici hanno rammentato che, secondo la giurisprudenza *"la sussistenza di una più generica "relazione, anche di fatto" tra due concorrenti è condizione necessaria, ma non anche sufficiente perché si possa inferire il reciproco condizionamento fra le offerte formulate. A tal fine, è necessario che venga fornita adeguata prova circa il fatto che la situazione di controllo o la relazione comporti l'imputabilità delle offerte a un unico centro decisionale. Al riguardo, ciò che va provato è solo l'unicità del centro decisionale e non anche la concreta idoneità ad alterare il libero gioco concorrenziale in quanto la riconducibilità di due o più offerte a un unico centro decisionale costituisce ex se elemento idoneo a violare i generali principi in tema di par condicio, segretezza e trasparenza delle offerte. Ne deriva che, sulla stazione appaltante grava il solo compito di individuare gli indici dell'esistenza di un unico centro decisionale e non anche il compito di provare in concreto l'avvenuta alterazione del gioco concorrenziale, ovvero il compito di indagare le ragioni di convenienza che possono aver indotto l'unitario centro di imputazione ad articolare offerte in parte diverse tra loro"* (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 12 giugno 2023, n. 9987)

Secondo il Collegio, nel caso specifico, i plurimi elementi precedentemente descritti inducevano a ritenere fondata la sussistenza di un unico centro decisionale.

6. Sempre consigliabile un contraddittorio per provare l'unicità del centro decisionale

L'estromissione di un operatore economico dalla gara per la sussistenza di un unico centro decisionale presuppone lo svolgimento di un preventivo contraddittorio, finalizzato a consentire alla Stazione appaltante di verificare in modo concreto se le offerte presentate siano effettivamente frutto di autonome determinazioni.

Il ricorso al contraddittorio può essere omesso esclusivamente nei casi in cui il procedimento amministrativo in contraddittorio, per le sue

caratteristiche, non sarebbe stato comunque idoneo a determinare un esito diverso rispetto all'esclusione del concorrente.

Tali principi sono stati ribaditi dal T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione I, con la sentenza n. 1315 dell'11 aprile 2025.

Nel caso esaminato dal giudice, un operatore economico aveva preso parte a una procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento del servizio di trasporto dei pasti.

Tale operatore contestava il provvedimento di esclusione adottato nei suoi confronti, motivato dal fatto che dall'offerta presentata sarebbero emersi elementi indiziari, sia di carattere formale sia sostanziale, idonei a far ritenere la sussistenza di un collegamento di fatto con un'altra società concorrente.

Secondo la Stazione appaltante, tali elementi avrebbero consentito di affermare l'esistenza di un unico centro decisionale al quale ricondurre entrambe le offerte.

L'esclusione era stata giustificata dalla Stazione appaltante sulla base di una serie di circostanze, tra cui:

- a) la prossimità delle sedi legali delle due imprese, entrambe risultanti, dalla visura camerale, ubicate nello stesso comune;
- b) il piano dei trasporti presentato dalle due società mostrava, nella sostanza, modalità di redazione sovrapponibili e un contenuto descrittivo identico, fatta eccezione per l'indicazione delle tipologie di veicoli proposte;
- c) l'anagrafica dei veicoli allegata risultava quasi del tutto coincidente, differenziandosi esclusivamente per la dimensione del carattere tipografico utilizzato e per la voce relativa alla "marca e modello del veicolo";
- d) il piano dei trasporti appariva identico nella formulazione per tutti i lotti per i quali le imprese avevano presentato offerta. In particolare, lo stesso presentava una medesima impaginazione, l'utilizzo della stessa tipologia di carattere, nonché la coincidenza nell'indicazione dei percorsi e delle relative distanze chilometriche.

Secondo il ricorrente, la valutazione svolta dalla Stazione appaltante era del tutto errata, poiché dagli elementi richiamati nella motivazione non sarebbe emerso alcun indizio significativo tale da dimostrare l'esistenza di un effettivo collegamento e/o di un accordo tra le imprese coinvolte.

Il ricorrente, inoltre, denunciava il fatto che la Stazione appaltante si fosse limitata a comunicare l'esito dell'istruttoria svolta, senza fornire alcuna indicazione circa la necessità di procedere a una verifica in contraddittorio dell'ipotizzato collegamento tra i concorrenti, né avesse concesso un termine per la presentazione di osservazioni o per il deposito di eventuale documentazione a supporto.

I magistrati hanno ritenuto fondate le censure sollevate.

Dall'analisi della documentazione emergeva che la Stazione appaltante avesse disposto l'esclusione del ricorrente ai sensi dell'art. 95, comma 1, lettera d), del D.Lgs. n. 36/2023, senza tuttavia attivare il necessario contraddittorio procedimentale.

Con riferimento a tale contraddittorio, l'art. 96, comma 6, del D.Lgs. n. 36/2023 equipara la causa di esclusione legata all'unicità del centro decisionale di due o più offerte alle altre ipotesi di esclusione non automatica.

Per queste ultime, il medesimo comma 6 stabilisce che:

"6. Un operatore economico che si trovi in una delle situazioni di cui all'articolo 94, a eccezione del comma 6, e all'articolo 95, a eccezione del comma 2, può fornire prova del fatto che le misure da lui adottate sono sufficienti a dimostrare la sua affidabilità. Se tali misure sono ritenute sufficienti e tempestivamente adottate, esso non è escluso dalla procedura d'appalto. A tal fine, l'operatore economico dimostra di aver risarcito o di essersi impegnato a risarcire qualunque danno causato dal reato o dall'illecito, di aver chiarito i fatti e le circostanze in modo globale collaborando attivamente con le autorità investigative e di aver adottato provvedimenti concreti di carattere tecnico, organizzativo e relativi al personale idonei a prevenire ulteriori

reati o illeciti. Le misure adottate dagli operatori economici sono valutate considerando la gravità e le particolari circostanze del reato o dell'illecito, nonché la tempestività della loro assunzione. Se la stazione appaltante ritiene che le misure siano intempestive o insufficienti, ne comunica le ragioni all'operatore economico".

I giudici hanno evidenziato come la disciplina introdotta dal nuovo Codice ampli l'ambito del confronto tra Stazione appaltante e operatori economici partecipanti alla procedura di gara, includendo anche la suddetta causa di esclusione, nonostante le condotte di self-cleaning previste dal citato comma non risultino espressamente calibrate con riferimento a tale specifica fattispecie di esclusione.

Al riguardo, la giurisprudenza (Cons. Stato, III, 05/03/2024 n. 2149) ha escluso che *"sussista in ogni caso un incondizionato obbligo della stazione appaltante di attivare un autonomo subprocedimento di verifica, nel contraddittorio delle parti, circa la riferibilità delle offerte ad un unico centro decisionale: tale eventualità, invero, potrebbe porsi solo laddove l'Amministrazione non sia in grado di individuare degli elementi obiettivi tali da fondare, anche solo in via indiziaria ma pur sempre con connotato di univocità, la probabile sussistenza di un medesimo centro decisionale, pur a fronte di una (formale) pluralità di offerte (cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 2018, n. 1753 e giurisprudenza ivi richiamata). Ne segue che ove l'avvio del subprocedimento di verifica in contraddittorio con le imprese interessate non avrebbe potuto condurre ad un esito diverso dall'esclusione, come nel caso in esame, può al più ravvisarsi una violazione procedimentale non invalidante ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, primo periodo, l. 7 agosto 1990, n. 241" (Consiglio di Stato sez. V, 14 dicembre 2021 n. 8340; 11 luglio 2016 n. 3057)".*

In merito occorre rammentare *"la pronuncia della Corte di giustizia UE adottata nella causa C-538/07, laddove si è affermato il principio per cui il diritto europeo osta a una disposizione nazionale (in specie, l'art. 10, comma 1-bis, l. n. 109 del 1994, che richiamava espressamente*

il controllo ex art. 2359 Cod. civ.) che, pur perseguendo gli obiettivi legittimi di parità di trattamento degli offerenti e di trasparenza nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, stabilisca "un divieto assoluto, a carico di imprese tra le quali sussista un rapporto di controllo o che siano tra loro collegate, di partecipare in modo simultaneo e concorrente ad una medesima gara d'appalto, senza lasciare loro la possibilità di dimostrare che il rapporto suddetto non ha influito sul loro rispettivo comportamento nell'ambito di tale gara" (Corte di giustizia, 19 maggio 2009, causa C-538/07)."

In definitiva, i giudici hanno chiarito che il ricorso al contraddittorio può essere omesso esclusivamente nei casi in cui l'iter seguito dall'amministrazione *"non avrebbe potuto condurre ad un esito diverso dall'esclusione"*.

7. La predisposizione di relazioni tecniche identiche può essere sintomo della presenza di unicità del centro decisionale

La presenza, all'interno della documentazione di gara, di elaborati sostanzialmente analoghi presentati da due distinti operatori economici rappresenta un significativo elemento indiziario dell'esistenza di un unico centro decisionale.

In tal senso si è pronunciato il T.A.R. di Pescara con la sentenza n. 78/2024.

La vicenda trae origine dalla partecipazione di un operatore economico a una procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento di un accordo quadro relativo a interventi di rifacimento della rete idrica comunale.

L'impresa interessata ha impugnato il provvedimento con cui era stata disposta la sua esclusione dalla procedura selettiva.

L'esclusione è stata motivata dalla contestazione, nei confronti della società ricorrente, dell'esistenza di un rapporto di fatto con un'altra impresa concorrente alla medesima gara.

Tale relazione sarebbe stata desunta dalla presenza, nella documentazione presentata da entrambe le imprese, di un file — nello specifico una relazione tecnica — caratterizzato da una notevole somiglianza sia sotto il profilo contenutistico sia sotto quello formale, al punto da rendere riconducibili le offerte di entrambi gli operatori a un unico centro decisionale.

Secondo quanto sostenuto dalla società ricorrente, il provvedimento di esclusione sarebbe da ritenersi sostanzialmente illegittimo per due distinti motivi:

- a) per l'assenza di elementi idonei a dimostrare l'imputabilità delle offerte a un medesimo centro decisionale;
- b) per la mancata attivazione di un sub-procedimento finalizzato a garantire l'instaurazione di un contraddittorio pieno ed effettivo.

Con riferimento al primo profilo, la ricorrente ha sostenuto che non sarebbe stata ravvisabile alcuna situazione di controllo né alcuna forma di collegamento c.d. sostanziale tra le due imprese coinvolte.

La somiglianza riscontrata tra le offerte tecniche, secondo la prospettazione difensiva, sarebbe stata il risultato di una semplice coincidenza, riconducibile, da un lato, al fatto che entrambe riprendevano le prescrizioni contenute nel capitolato speciale d'appalto e, dall'altro, alla circostanza che le attività oggetto della gara erano di natura sostanzialmente standardizzata e ricorrente nell'ambito degli appalti di lavori.

I giudici hanno sottolineato che il fine della norma è quello di evitare il rischio di un previo accordo tra gli offerenti (appartenenti al medesimo gruppo o centro di interessi economici), che comprometterebbe la serietà del confronto concorrenziale *"cioè, in quanto la riconducibilità di due o più offerte a un unico centro decisionale costituisce ex se elemento idoneo a violare i generali principi in tema di par condicio, segretezza e trasparenza delle offerte"* (Consiglio di Stato, Sez. V - sentenza 22 dicembre 2023 n. 11155; Consiglio di Stato, Sez. V - sentenza 6 febbraio 2017, n. 496).

Il bene giuridico tutelato è la concorrenza e lo sviluppo del mercato interno, che impongono, da un lato, la più ampia partecipazione possibile alle gare e, dall'altro lato, l'effettiva competizione fra i partecipanti.

I giudici hanno evidenziato che la più recente giurisprudenza ha chiarito che *"L'esistenza di un "unico centro decisionale" può essere effettuata ab externo e cioè sulla base di elementi strutturali o funzionali ricavati dagli assetti societari e personali delle società, ovvero, ove per tale via non si pervenga a conclusione positiva, mediante un attento esame del contenuto delle offerte dal quale si possa evincere l'esistenza dell'unicità soggettiva sostanziale. Si rivela, dunque, dirimente in siffatte evenienze una puntuale verifica sulle concrete implicazioni che un tale rapporto possa avere avuto sul comportamento degli operatori nell'ambito della specifica procedura di gara e, segnatamente, quanto al confezionamento delle offerte."* (Consiglio di Stato, Sez. V - sentenza 22 dicembre 2023 n. 11155).

Secondo quanto rilevato dal giudice, applicando al caso di specie i richiamati criteri interpretativi, l'esclusione della società ricorrente dalla procedura di gara risultava immune dalle censure sollevate.

La Stazione appaltante, infatti, a seguito di un'analisi approfondita delle offerte presentate dalla ricorrente, aveva individuato la presenza di una concreta e oggettiva relazione di fatto tra i due operatori economici coinvolti.

Tale collegamento emergeva in modo evidente dalla circostanza che entrambi i concorrenti facevano riferimento alla medesima apparecchiatura, di proprietà di uno di essi, indispensabile per l'esecuzione dell'appalto.

Detta apparecchiatura risultava espressamente menzionata nelle relazioni tecniche presentate da entrambi i partecipanti alla gara.

Dall'esame delle relazioni tecniche, inoltre, si rilevava come le stesse presentassero un elevato grado di somiglianza, arrivando in

alcuni passaggi a risultare addirittura identiche, sia sotto il profilo contenutistico sia sotto quello formale.

Secondo il collegio giudicante, doveva escludersi che tale sostanziale coincidenza potesse essere attribuita a una semplice casualità oppure alla decisione della ricorrente di affidare la redazione dell'offerta tecnica a un consulente esterno, libero professionista, il quale avrebbe fatto ricorso a un modello standardizzato di relazione.

Tale circostanza, infatti, non trovava riscontro in alcun elemento probatorio, nemmeno minimo.

Il Collegio ha ritenuto infondata anche la doglianza della parte ricorrente relativa alla mancata attivazione di uno specifico sub-procedimento volto a garantire un pieno ed effettivo contraddittorio, che avrebbe consentito di fornire ogni elemento utile a dimostrare l'assenza di collegamenti tra le due offerte.

Ciò in quanto, sotto il profilo sostanziale, non risultava violato il principio del contraddittorio: la ricorrente, avendo presentato un'istanza di autotutela con richiesta di annullamento del provvedimento di esclusione, aveva comunque avuto la possibilità di esporre compiutamente il proprio punto di vista e le proprie argomentazioni rispetto alla decisione adottata dall'amministrazione.

In ogni caso, secondo i giudici, l'asserita mancata instaurazione del contraddittorio non era tale da incidere sulla legittimità del provvedimento impugnato, avendo l'amministrazione dimostrato in giudizio, ai sensi dell'art. 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990, che il contenuto dell'atto non avrebbe potuto essere diverso da quello effettivamente adottato.

In conclusione, la riscontrata e oggettiva identità delle due relazioni tecniche costituiva un elemento idoneo a giustificare la ritenuta comunanza di interessi tra i partecipanti alla procedura di gara, tale da determinare una potenziale alterazione del corretto svolgimento della concorrenza.

8. La flow chart riepilogativa riguardante l'iter da seguire

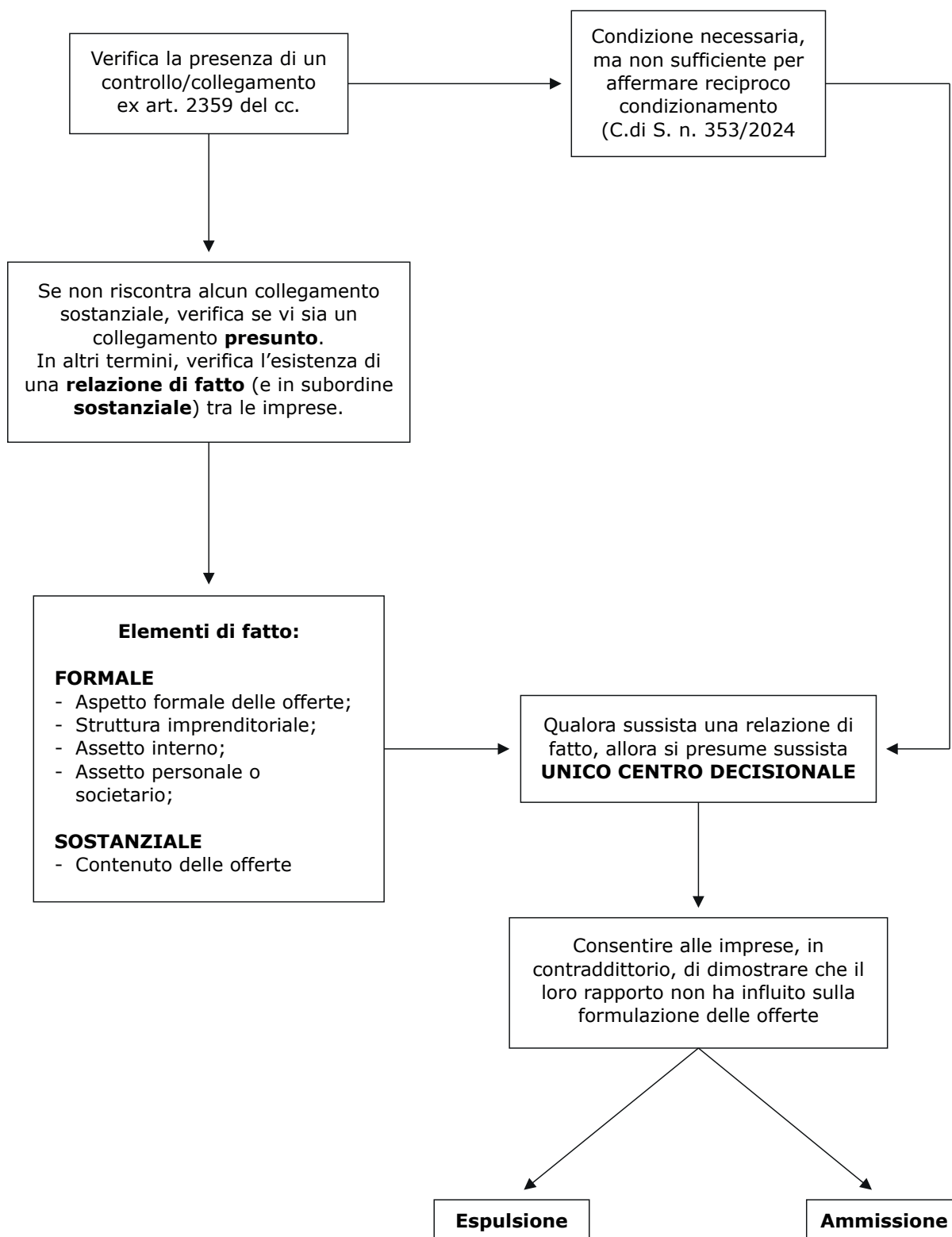
Dalla lettura delle sentenze sopra illustrate emerge, nella sostanza, che sia necessario che il RUP dimostri di aver rispettato un preciso percorso istruttorio che porti a ritenere l'esistenza di un unico centro decisionale (si veda Consiglio di Stato, sez. V, n. 4165 del 09/05/2024).

In altre parole, i giudici hanno evidenziato che la legittimità del provvedimento di esclusione dipende dal rispetto di uno specifico percorso istruttorio, scandito da passaggi ben definiti.

Laddove il RUP non avesse rispettato il suddetto percorso istruttorio, le sue determinazioni risulteranno più facilmente sindacabili dal g.a., sotto i profili della manifesta illogicità, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

A tal fine, si fornisce, di seguito, uno schema riepilogativo semplificato, che illustra l'iter procedimentale che il RUP deve seguire per poter accertare l'esistenza dell'unicità del centro decisionale.

Gli adempimenti del RUP per accertare la presenza di unico centro decisionale



9. Conclusioni

Dall'analisi delle pronunce giurisprudenziali richiamate in precedenza si ricava con chiarezza che la stazione appaltante è tenuta a individuare e raccogliere una serie di elementi – di natura strutturale, societaria, personale e funzionale – idonei a far ritenere plausibile l'esistenza di un unico centro decisionale.

Va anche precisato che la suddetta unicità del centro decisionale potrebbe essere assente anche in presenza di molteplici indizi o, al contrario, ritenersi sussistente anche in presenza di un solo unico grave elemento che riconduca a siffatto condizionamento.

In ogni caso, la mera presenza di relazioni formali tra operatori economici non è di per sé sufficiente; è invece necessario che emergano circostanze che, considerate nel loro insieme, lascino presumere la sussistenza di intese o di forme di influenza reciproca.

Tali circostanze possono consistere, ad esempio, nella compresenza di soci o amministratori, oppure in legami di fatto rilevanti e significativi.

Qualora la Stazione appaltante riesca a fornire un quadro indiziario adeguato, spetta all'impresa interessata l'onere di dimostrare il contrario, offrendo una prova idonea a escludere l'esistenza di un unico centro decisionale e a confermare che la procedura di gara non abbia subito alcuna alterazione.

Il RUP deve dunque prestare la massima attenzione e nel caso in cui non disponga di elementi inoppugnabili, è sempre suo onere quello di attivare di un contraddittorio con l'impresa.

In conclusione, come è stato evidenziato nel presente contributo, non è richiesto che il RUP proceda ad accertare se il rapporto societario abbia effettivamente inciso, in modo concreto, sulla formulazione delle offerte presentate o sul risultato finale della procedura di gara, poiché, ai fini dell'adozione del provvedimento di esclusione, è sufficiente che emerga un livello di attendibile probabilità circa l'esistenza di

un unico centro decisionale, valutato secondo un criterio di tipo probabilistico, fondato su univoci, gravi e concordati elementi indicativi di collegamenti di natura societaria, commerciale o, più in generale, relazionale.

Calendario formativo dei prossimi mesi

► **Clicca sui link**  **sede/webinar per conoscere tutti i dettagli sui corsi**

I nostri corsi sono **accreditati dalla SNA** per la formazione delle Stazioni Appaltanti. A seconda delle tue esigenze, scegli tra: **SPECIALISTICA** | **BASE** | **AGGIORNAMENTO** | **ESECUZIONE**

Percorsi per esperti

Percorso di Alta Formazione in Appalti e Concessioni
- XX EDIZIONE

IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Indicazioni operative per la gestione delle procedure e laboratori per la redazione degli atti di gara

SNA SPECIALISTICA (64 ore - 16 incontri)

 Cacciari, Faviere, Fidanza, Monassi, Porzio,
Risso, Taormina, Toschei

 Webinar dal 13 Marzo 2026

Vuoi saperne di più su questo corso?

Partecipa all'incontro di presentazione gratuito

 Di Leo  Webinar 19/02

I Contratti Pubblici: casi concreti, soluzioni operative e giurisprudenza rilevante

AGGIORNAMENTO (30 ore - 6 incontri)

 Faviere, Miniero, Toschei  Webinar dal 05/06

Percorsi per riordinare le idee

Corso base per i RUP. La gestione della gara e gli adempimenti connessi

 Morolla, Rizzi

 Webinar dal 20/02  Ancona dal 11/06

 Pescara dal 5/05  Palermo dal 16/06

 Bari dal 12/05

ABC degli appalti pubblici

 Morolla  Webinar dal 20/02 (3 incontri)

La progettazione e gestione di una procedura di gara per l'acquisto di beni e servizi

SNA BASE (20 ore - 5 incontri)

(in fase di accreditamento)

 Ponti  Webinar dal 8/05

Il RUP e le procedure di gara

Il ciclo dell'appalto dalla parte del RUP: aspetti organizzativi e procedurali

SNA BASE (21 ore - 3 incontri)

 Cacciari, Caruocciolo, Faviere, Maceroni, Miniero,
Risso, Toschei

 Cagliari dal 12/03

 Roma dal 17/03

 Bologna dal 19/03

 Bolzano dal 9/04

 Milano dal 23/04

Le procedure innovative negli appalti pubblici tra istituti giuridici e tecniche di negoziazione

 Miniero  Webinar 5/05 e 11/05

Gli Appalti pubblici: la procedura, gli atti, i controlli e la gestione delle fasi critiche

SNA BASE (20 ore - 3 incontri)

(in fase di accreditamento)

 Faviere, Miniero, Toschei  Firenze dal 7/05

 Miniero, Faviere  Trieste dal 12/05

Il RUP tra diritti, obblighi e responsabilità

Analisi degli aspetti di maggiore criticità in sede di gara e post gara: giurisprudenza e possibili soluzioni

 Ponti  Webinar 2/03 e 09/03

Internal Audit PA

L'Internal Audit nella PA: ruoli e aspetti organizzativi

 De Gaspari  Webinar 28/04

PROGRAMMAZIONE 2026 IN FASE DI DEFINIZIONE

Visita mediaconsult.it per il calendario aggiornato

Settori Speciali

La disciplina in tema di settori speciali alla luce della giurisprudenza

SNA BASE (20 ore - 5 incontri)

(in fase di accreditamento)

 Galli  Webinar dal 27/04

Sottosoglia

I sottosoglia: una guida sicura alla gestione della procedura, alla redazione degli atti e simulazioni sul MePA

SNA BASE (20 ore - 4 incontri)

 Miniero, Porzio

 Webinar dal 23/02

 Webinar dal 15/05

Spese giornaliere, microaffidamenti, affidamenti diretti e procedure negoziate: guida ai sottosoglia

 Miniero

 Webinar 23/02 e 02/03

 Webinar 15/05 e 22/05

Appalti nel Trentino Alto Adige

I profili di maggiore impatto nelle procedure di gara espletate con le normative provinciali del Trentino e dell'Alto Adige

 Caruocciolo  Webinar 6/03

Il ciclo dell'appalto dalla parte del RUP: aspetti organizzativi e procedurali

SNA BASE (21 ore - 3 incontri)

 Caruocciolo, Faviere, Miniero

 Bolzano dal 9/04

Adempimenti e verifiche su operatori economici

Gli adempimenti della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici

 Rizzi  Webinar 23/03 e 30/03

Esercitazioni su MePA e strumenti CONSIP

Simulazioni sul Mepa CONSIP: affidamenti diretti e procedure negoziate

 Porzio

 Webinar 14/04 e 21/04

 Webinar 10/06 e 17/06

Project Management

► PROJECT MANAGEMENT

CORSO SPECIALISTICO IN MATERIA DI PROJECT MANAGEMENT

propedeutico alla certificazione ISIPM Base® e AV®

SNA SPECIALISTICA (64 ore - 15 incontri)

 Legisa, Santoro, Tramontana

 Webinar dal 25/02

 Webinar dal 17/03 *(in fase di accreditamento)*

CORSO BASE DI PROJECT MANAGEMENT

propedeutico alla certificazione ISIPM Base®

SNA BASE (30 ore - 7 incontri)

 Legisa, Santoro, Tramontana

 Webinar dal 25/02

 Webinar dal 17/03

CORSO DI PROJECT MANAGEMENT

propedeutico alla certificazione ISIPM Av®

SNA BASE (34 ore - 8 incontri)

 Tramontana

 Webinar dal 29/05

 Webinar dal 11/09

La formazione per la qualificazione delle S.A.

- FASE ESECUTIVA - AGGIORNAMENTO -

► **Clicca sui link**  **sede/webinar per conoscere tutti i dettagli sui corsi**

I nostri corsi sono in linea con quanto richiesto dal Codice dei Contratti e dal nuovo Regolamento della SNA (n.156/2025), ai fini della formazione valida per la qualificazione delle stazioni appaltanti per la Fase Esecutiva. **-Corsi in fase di accreditamento SNA -**

WEBINAR GRATUITO

Cosa cambia nella formazione valida per la qualificazione delle S.A. per la fase esecutiva?

Le importanti novità introdotte dal Regolamento 156/2025 della SNA

 Di Leo  Webinar 12/02

Lavori Pubblici

La fase esecutiva dei lavori pubblici e il BIM

 Gianforte / Maceroni, Accettulli, Barutta, Mottola, Ruscio, Versolato

L1 (28 ore - 7 incontri) / L2 (20 ore - 5 incontri)

 Webinar dal 17/03

La fase esecutiva delle gare di lavori pubblici

 Gianforte, Maceroni

L1 (14 ore - 3 incontri) / L2 (10 ore - 2 incontri)

 Maceroni  Webinar dal 17/03

 Maceroni  Webinar dal 24/04

► **BIM - Building Information Modelling**

L'implementazione del BIM nella PA.

Organizzazione, best practices e casi pratici

 Accettulli, Barutta, Mottola, Ruscio, Versolato, Vigliarolo

L1 (14 ore - 4 incontri) / L2 (10 ore - 3 incontri)

 Webinar dal 4/03

 Webinar dal 22/04

Servizi e Forniture

► **Corsi in webinar**

La fase esecutiva negli appalti di forniture e servizi

L1 (14 ore - 3 incontri) / L2 (10 ore - 2 incontri)

 Ponti  Webinar dal 17/02

 Miniero  Webinar dal 10/03

 Miniero  Webinar dal 13/04

► **Corsi in presenza**

Analisi della fase esecutiva negli appalti di servizi e forniture.

L1 (14 ore - 2 incontri)

 Ponti, Toschei  Roma dal 19/02

 Ponti  Trieste dal 10/03

Lavori Pubblici + Servizi e Forniture

L3 (12 ore)

 Maceroni, Miniero  Webinar dal 10/03

 Maceroni, Miniero  Webinar dal 13/04

L'affidamento diretto, le garanzie e gli istituti applicabili, quali il subappalto, in relazione all'esecuzione della prestazione

di Beatrice Corradi

IL
PUN
TO

1. La natura ed i presupposti dell'affidamento diretto

Nelle procedure di affidamento diretto il d.lgs. n. 36/2023 prevede che la scelta dell'operatore "anche nel caso di previo interpello di più operatori economici" è "operata discrezionalmente dalla stazione appaltante" (art. 3, allegato I.1), fermo restando l'obbligo di motivarne le ragioni, ai sensi dell'art. 17, c. 2. L'art. 50, c. 1, lett. a) e b), d.lgs. n. 36/2023 consente l'affidamento diretto dei servizi e forniture, di importo inferiore a 140.000 euro, "anche senza" consultazione di più operatori economici" e l'art. 3, allegato I.1 del codice dei contratti, prevede espressamente la facoltà per la stazione appaltante di interpellare più operatori.

La giurisprudenza ha ribadito più volte che "la mera procedimentalizzazione dell'affidamento diretto, mediante l'acquisizione di una pluralità di preventivi e l'indicazione dei criteri per la selezione degli operatori (procedimentalizzazione che, peraltro, corrisponde alle previsioni contenute nelle Linee Guida n. 4 per tutti gli affidamenti diretti; cfr. il par. 4.1.2 sull'avvio della procedura), non trasforma l'affidamento diretto in una procedura

di gara, né abilita i soggetti che non siano stati selezionati a contestare le valutazioni effettuate dall'Amministrazione circa la rispondenza dei prodotti offerti alle proprie esigenze" (cfr. Cons. di Stato, sez. V, 15.01.2024, n. 503; Sez. IV, 23.04.2021 n. 3287; in termini, TAR Venezia, Sez. I, 13.06.2022 n. 981; TAR Basilicata, Sez. I, 11.02.2022 n. 108; TAR Marche, Sez. I, 07.06.2021 n. 468).

A fronte di questo, ad esempio, non rappresenta la volontà di indire una procedura negoziata la decisione dell'amministrazione di interpellare cinque operatori.

“ La giurisprudenza ha ribadito più volte che la mera procedimentalizzazione dell'affidamento diretto, mediante l'acquisizione di una pluralità di preventivi e l'indicazione dei criteri per la selezione degli operatori, non trasforma l'affidamento diretto in una procedura di gara, né abilita i soggetti che non sono stati selezionati a contestare le valutazioni effettuate ”

Nell'affidamento diretto, come indicato da Anac nel Vademecum del 30 luglio 2024, assume una finalità centrale la decisione a contrarre o atto equivalente e *"la discrezionalità della stazione appaltante nell'individuazione delle modalità con cui devono essere documentate le "esperienze idonee", ossia le precedenti attività espletate dall'operatore economico in ambiti anche non strettamente analoghi all'oggetto della gara ma tuttavia idonei a garantire la buona riuscita dell'affidamento"*.

Non trasforma, inoltre, in procedure di gara, l'affidamento diretto esperito con una richiesta di un'offerta tecnica e di un'offerta economica, da formularsi previa effettuazione di un sopralluogo, la predeterminazione da parte dell'ente di criteri di valutazione o la richiesta del possesso, in capo agli operatori, di requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale. Ciò è conforme a quanto previsto all'art. 17, c. 2, d.lgs. n. 36/2023, il quale afferma che, in caso di affidamento diretto, la decisione di contrarre *"individua l'oggetto, l'importo e il contraente, unitamente alle ragioni della sua scelta, ai requisiti di carattere generale e, se necessari, a quelli inerenti alla capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale"* (T.A.R. Lazio, sez. seconda bis, 11 novembre 2024, sent. 19840; T.A.R. Lombardia, sez. IV, 11 giugno 2024, sent. 1778).

Data la natura dell'affidamento diretto, esso sfugge, pertanto, al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che la scelta non sia manifestamente inficiata da illogicità, arbitrarietà, irragionevolezza, irrazionalità o travisamento dei fatti. Nell'affidamento diretto l'ente è consapevole dell'ampia discrezionalità di cui, in assenza di una vera e propria comparazione, gode nella scelta dell'offerta più rispondente al proprio fabbisogno. La procedura deve in ogni caso rispettare i principi, i presupposti e le finalità previste ordinariamente dal Codice negli appalti.

Il Dlgs. 36/2023 raccoglie all'interno della Parte I del Libro II, l'insieme delle norme riferite ai contratti sotto-soglia così da consentire *"una più agevole individuazione della normativa e un più diretto apprezzamento del complessivo*

regime giuridico differenziale che connota questo settore della contrattualistica, come evidenziato nella relazione illustrativa al codice" (Anac n. 3541/2023).

“ Il Dlgs. 36/2023 raccoglie all'interno della Parte I del Libro II, l'insieme delle norme riferite ai contratti sottosoglia, così da consentire, come affermato da Anac, una più semplice individuazione della normativa e del complessivo regime giuridico differenziale che connota questo settore della contrattualistica. ”

2. I principi a cui attenersi nell'affidamento diretto per contemperare e valorizzare i diversi interessi coinvolti

L'art. 48 del Dlgs. 36/2023 prevede che l'affidamento e l'esecuzione dei contratti aventi per oggetto lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si svolgano nel rispetto dei principi di cui al Libro I, Parti I e II. Ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si applicano, se non derogate dalle disposizioni di cui al libro II Parte I, le disposizioni del codice.

L'affidamento diretto non può essere esperito senza considerare, malgrado la semplificazione della relativa procedura, il rispetto dei principi di cui al Libro I come disciplinati dall'articolo 1 all'articolo 11 che regolano: il principio del risultato; il principio della fiducia; il principio dell'accesso al mercato; i principi di buona fede e di tutela dell'affidamento; i principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore; il principio di auto-organizzazione amministrativa; il principio di autonomia contrattuale; il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale; il

principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione; il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore.

Anac nel Vademecum del 30 luglio 2024 ha affermato che *"agli affidamenti diretti si applicano i principi generali di cui agli artt. da 1 a 11 del d.lgs. 36/2023 ed in particolare i principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato"*. I principi sono funzionali a temperare e valorizzare i diversi interessi coinvolti al fine di conseguire l'interesse pubblico e quindi il miglior risultato possibile.

L'Amministrazione procedente opera nell'ambito e nell'esercizio del potere discrezionale alla medesima riconosciuto. La funzione primaria dei principi menzionati, in una logica e visione complessiva, è quella di orientare l'attività amministrativa a corrette specifiche regole di condotta, stante il potere discrezionale mediante il quale opera, oltre a rappresentare un necessario strumento e parametro interpretativo anche per l'operatore economico destinatario delle scelte dell'ente.

Il principio del risultato, in particolare, costituisce finalità generale dell'Amministrazione ed è criterio interpretativo a cui ricorrere per risolvere eventuali casi di contrasto tra il "dato formale" connesso all'applicazione del bando e il "dato sostanziale" della idoneità, ad esempio, delle partecipazioni dell'operatore economico (cfr. **TAR Veneto, sentenza in data 11/09/2024**). Il fine è di garantire, l'imparzialità ed il perseguimento dell'interesse primario nel modo più adeguato ed efficace, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

Il principio del risultato porta ad una valutazione del giudice amministrativo di cui le Amministrazioni non potranno non tenerne conto: il principio di risultato concorre ad "ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo", facendo rientrare nell'area della legittimità, opzioni e scelte che sinora si pensava riguardassero il merito e perciò insindacabili (Cfr. C.d.S 3985/2024).

“ L'Amministrazione procedente è il soggetto che opera nell'ambito e nell'esercizio del potere discrezionale alla medesima riconosciuto. La funzione primaria dei principi di cui al Libro I come disciplinati dall'articolo 1 all'articolo 11, in una logica e visione complessiva, è quella di orientare l'attività amministrativa a corrette specifiche regole di condotta, oltre a rappresentare un necessario strumento e parametro interpretativo anche per l'operatore economico ”

L'affidamento diretto non può quindi prescindere da tali presupposti nella fase di individuazione del contraente ed il conseguente procedimento deve essere svolto, prima di tutto, con la massima tempestività ed il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo – secondo la logica del risultato, quale criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale affidato - nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. In coerenza con le disposizioni che regolano i principi dell'attività amministrativa nei contratti pubblici, il Dlgs. 36/2023 definisce, con apposito articolo (art. 16), anche le disposizioni relative al conflitto di interessi – che obbligano l'interessato ad astenersi dal partecipare alla procedura di aggiudicazione e all'esecuzione - a garanzia dell'imparzialità e indipendenza della procedura di aggiudicazione e della fase di esecuzione.

L'impostazione del conflitto di interessi si pone come espressione del principio della fiducia e come riporta l'art.16 del Dlgs. 36/2023 *"per preservare la funzionalità dell'azione amministrativa, la percepita minaccia all'imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati e deve riferirsi a interessi effettivi, la cui soddisfazione sia conseguibile solo subordinando un interesse all'altro"*. Tali indicazioni costituiscono regole generali da seguire anche negli affidamenti diretti.

Rappresenta un principio fondamentale per la legittimità della procedura di affidamento diretto il rispetto del criterio di rotazione, quale presupposto con valenza generale, *“al fine di garantire l’effettiva possibilità di partecipazione alle micro, piccole e medie imprese ed evitare lo stabilizzarsi di rendite di posizione in capo ad alcuni operatori, cui possono derivare vantaggi dalle informazioni acquisite durante il pregresso affidamento, soprattutto nei mercati in cui il numero di agenti non è elevato”* (Anac n. 5334/2023).

Il principio di rotazione costituisce un riferimento normativo “inviolabile” del procedimento di affidamento dei contratti sotto soglia (con particolare attenzione all’affidamento diretto) e non può essere disatteso, se non nei casi eccezionali ed entro i limiti indicati dall’art. 49, comma 4 del nuovo codice (cfr Parere n. 58 del 15 novembre 2023 Funz. Cons. 58/2023).

L’art. 49 del Dlgs. 36/2023, in tema di rotazione, stabilisce il divieto di reinvio e riaffidamento al contraente uscente nel caso di due affidamenti consecutivi aventi ad oggetto la stessa categoria di opere.

La stazione appaltante è tenuta dunque al rispetto del principio di rotazione degli inviti al fine di favorire la distribuzione temporale delle opportunità di aggiudicazione tra tutti gli

operatori potenzialmente idonei e di evitare il consolidarsi di rapporti esclusivi con alcune imprese (delibera ANAC n. 397 del 17 aprile 2018 - prec 48/18/S).

Il principio di rotazione esprime una regola ed una finalità, in particolare nel caso in cui si provveda con affidamento diretto, tenuto conto della specificità della procedura rispetto alle procedure ordinarie di gara, ma anche rispetto alla procedura negoziata preceduta da avviso di manifestazione d’interesse (in relazione all’assenza, nell’affidamento diretto, di un interpello aperto al mercato di riferimento).

3. Le garanzie, a tutela dell’ente, che gli operatori economici devono fornire alla stazione appaltante nell’affidamento diretto

Il fine della garanzia provvisoria è quella di responsabilizzare i partecipanti in ordine alle dichiarazioni rese in sede di gara e garantire la serietà e l’affidabilità dell’offerta e di preconstituire una forma di tutela a favore della stazione appaltante per l’eventualità in cui non si stipuli il contratto.

Quindi, la garanzia provvisoria è una forma di tutela della stazione appaltante: la stessa potrà richiedere la sua escussione nel caso in cui il concorrente non rispetti gli obblighi relativi alla presenza dei requisiti di ordine generale e speciale e nel caso in cui il concorrente si sottragga all’impegno della sottoscrizione del contratto o alla presentazione della successiva garanzia definitiva. La cauzione provvisoria ha una funzione indennitaria dei danni cagionati dall’eventuale rifiuto di stipulare il contratto e nel caso di inadempimenti procedurali relativi alla veridicità delle dichiarazioni fornite in ordine al possesso dei requisiti di capacità economico finanziaria e tecnico organizzativa richiesti dal bando (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 30.06.2003 n. 3866; id. sez. IV, 20.07.2007 n. 4098).

Tuttavia nelle procedure di affidamento diretto, di cui all’articolo 50, comma 1, la stazione appaltante non richiede le garanzie provvisorie

“Costituisce un principio fondamentale per la legittimità della procedura di affidamento diretto il rispetto del criterio di rotazione, quale presupposto con valenza generale: esso costituisce un riferimento normativo “inviolabile” del procedimento di affidamento dei contratti sottosoglia e non può essere disatteso, se non nei casi eccezionali ed entro i limiti indicati dall’art. 49, comma 4 del nuovo codice, in particolare in caso di affidamento diretto”

di cui all'articolo 106, in considerazione della specificità dell'affidamento diretto che non impone particolari esigenze e tutele, data la finalità di semplificare gli adempimenti richiesti per addivenire all'affidamento. In casi debitamente motivati è facoltà della stazione appaltante non richiedere, nelle procedure sotto soglia, la garanzia definitiva per l'esecuzione dei contratti.

Anac, con parere n. 3541/2023, ha ritenuto negli affidamenti diretti, in riferimento alla garanzia definitiva, "di non potere escludere che l'articolo 53, comma 4, del decreto legislativo n. 36 del 2023, consenta di addurre il miglioramento del prezzo come motivazione alla base dell'esonero dalla prestazione della garanzia definitiva, qualora richiesta", quale finalità generale rivolta al conseguimento dell'economicità e razionalizzazione della spesa pubblica.

La funzione della garanzia provvisoria è quella di garantire la serietà e l'affidabilità dell'offerta e di preconstituire una forma di tutela a favore della stazione appaltante per l'eventualità in cui non si stipuli il contratto. Nelle procedure di affidamento diretto, di cui all'articolo 50, comma 1, la stazione appaltante non richiede le garanzie provvisorie in considerazione della specificità dell'affidamento diretto che non impone particolari esigenze e tutele data la relativa natura

Per quanto riguarda le riduzioni/aumenti specifici delle garanzie provvisorie e definitive (articoli 106, comma 8, e 117, comma 2), il testo del Dlgs. 36/2023 chiarisce, invece, all'art. 53, che per gli appalti sotto soglia europea non si applicano le riduzioni/aumenti specifici delle garanzie provvisorie e definitive (articoli 106, comma 8, e 117, comma 2).

Nella Relazione Illustrativa al Codice è stato precisato che "la disciplina di cui all'art. 53 del D.lgs. 36/2023 si giustifica per l'intento di semplificazione dell'esecuzione dei contratti di importo inferiore alle soglie europee". Questo comporta che nell'affidamento diretto non è possibile applicare le riduzioni previste in relazione al possesso, ad esempio, di determinate certificazioni (in considerazione del regime, come detto, già privilegiato dell'affidamento diretto).

Anac con parere n. 3541/2023 ha ritenuto di non potere escludere che l'articolo 53, comma 4, del decreto legislativo n. 36 del 2023, consenta di addurre il miglioramento del prezzo come motivazione alla base dell'esonero dalla prestazione della garanzia definitiva, qualora richiesta, anche negli affidamenti diretti. Non si applicano, agli affidamenti diretti, invece, le riduzioni/aumenti specifici delle garanzie definitive in considerazione delle finalità di semplificazione dei relativi contratti e del relativo regime privilegiato

4. Le garanzie a tutela dei lavoratori negli affidamenti diretti

Nel previgente art. 95 co. 10 del d.lgs. 50/2016 non sussisteva l'obbligo dell'indicazione dei costi della manodopera per gli affidamenti diretti ex art. 36 co. 2 lett. a) del d.lgs. 50/2016.

Il vigente art. 108 ed il previgente 95, invece, escludono espressamente l'onere di indicazione dei costi della manodopera per "forniture senza posa in opera" e per i "servizi di natura intellettuale".

Non rilevandosi esplicite deroghe per Anac (parere di precontenzioso n. 396 approvato dal Consiglio dell'Autorità il 30 luglio 2024) si può concludere nel senso di ritenere sussistente

anche per gli affidamenti diretti di cui all'art. 50, co. 1 lett. b) del d.lgs. 36/2023, l'obbligo di indicazione dei costi della manodopera, ex art. 108, co. 9 del d.lgs. 36/2023. Tali conclusioni sono state condivise dalla giurisprudenza (cfr. TAR Calabria – Catanzaro, sez. I, sent. n. 958 del 17.6.2024), in relazione all'assenza di una espressa deroga all'onere di indicazione dei costi.

Pertanto, anche negli affidamenti diretti, analogamente alle procedure ordinarie, occorre indicare i costi della manodopera e se un operatore economico non provvede ad indicare tale costo nella propria offerta, la stazione appaltante deve escluderlo dall'affidamento altrimenti la stazione appaltante si pone in violazione della disciplina di settore.

Anac a riguardo ha indicato: *"conseguentemente la carenza della indicazione dei costi della manodopera anche in caso di affidamenti diretti ex art. 50 co. 1 lett. b) del d.lgs. 36/2023 determina la applicabilità della sanzione espulsiva dalla gara da parte della stazione appaltante"*.

Anche il MIT, con parere n. 2398 del 26 febbraio 2024, si è espresso in tal senso: *"Si richiama l'art. 48 del nuovo codice ed in particolare il comma 4 dello stesso, secondo cui <<ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si applicano, se non derogate dalla presente Parte, le disposizioni del codice>>. Pertanto l'art. 41 comma 14 trova applicazione anche negli affidamenti diretti in quanto la norma esprime un principio generale - quale la tutela dei lavoratori - che deve essere comunque rispettato"*.

Analogamente l'operatore economico deve prevedere espressamente che nelle offerte economiche siano presenti gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro a garanzia della tutela delle condizioni di lavoro. Ne consegue che, indipendentemente dalle modalità di individuazione del contraente, i costi della manodopera e della sicurezza vanno espressi nell'offerta economica da parte del concorrente.

Con riferimento alla "clausola sociale" quale garanzia volta, in termini generali, a tutelare la stabilità occupazionale, la parità di genere, le pari opportunità generazionali, l'inclusione lavorativa il MIT ha evidenziato con Parere n. 2083/2023 che *"il dato testuale induce a escludere l'obbligo di applicazione della clausola sociale agli affidamenti diretti"*.

Negli affidamenti diretti, analogamente alle procedure ordinarie, occorre indicare i costi della manodopera e se un operatore economico non provvede ad indicare tale costo nella propria offerta, la stazione appaltante deve escluderlo dall'affidamento, altrimenti la stazione appaltante si pone in violazione della disciplina di settore. L'operatore economico deve inoltre prevedere nelle offerte economiche gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro

A tali procedure non si applicano neanche i meccanismi e strumenti premiali di cui all'allegato II.3 del Dlgs. 36/2023 per realizzare le pari opportunità generazionali e di genere e per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità o persone svantaggiate. Ciò in considerazione, prima di tutto, del fatto che nell'affidamento diretto è assente un criterio di affidamento date le modalità di svolgimento della procedura che operano mediante una richiesta di preventivo, pur valutando l'Amministrazione, in ogni caso, diversi elementi – non solo il prezzo – al fine della scelta (la stessa potrebbe voler richiedere, comunque, garanzie a tutela degli obiettivi citati, che potrebbero condizionare la scelta).

5. Il subappalto negli affidamenti diretti

Il subappalto è inteso come il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, con organizzazione di mezzi e rischi a carico del subappaltatore.

Costituisce subappalto di lavori qualsiasi contratto stipulato dall'appaltatore con terzi avente ad oggetto attività: ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera; singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro; la cui l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare.

I presupposti del subappalto prevedono che i soggetti affidatari dei contratti di cui al codice possono affidare in subappalto le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto, previa autorizzazione della stazione appaltante a condizione che: a) il subappaltatore sia qualificato per le lavorazioni o le prestazioni da eseguire (Attestazione SOA per lavori maggiori di € 150.000,00); b) non sussistano a suo carico le cause di esclusione di cui al Capo II del Titolo IV della Parte V del relativo Libro; c) all'atto dell'offerta siano stati indicati i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture o parti di servizi e forniture che si intende subappaltare. *Il subappalto senza autorizzazione è sanzionato dall'articolo 21 della legge 13 settembre 1982, n. 646 - n.d.r. che prevede l'arresto e un'ammenda.*

Per il diritto dell'Unione, direttiva 2014/24, negli appalti pubblici gli offerenti a prestare lavori, forniture o servizi, devono essere trattati tutti su un piano di parità e in modo non discriminatorio. Questo in particolare per facilitare la partecipazione delle piccole imprese, incoraggiando le autorità pubbliche, ad esempio, a suddividere i grandi appalti in singoli lotti.

Il subappalto è considerato uno dei più adeguati strumenti a supporto delle necessità delle piccole e medie imprese. Nell'affidamento diretto il subappalto segue le regole e le modalità

di formalizzazione previste dalle disposizioni di cui all'articolo 119 del d.lgs. 36/2023: non è prevista, infatti, una disciplina differenziata a seconda della procedura prescelta dalla stazione appaltante per l'affidamento dell'appalto.

A riguardo il MIT si è espresso in questi termini, in relazione di una procedura di affidamento diretto, con **parere del 6 dicembre 2024, n. 3127**: *"... la normativa del subappalto non è differenziata in base all'importo dell'appalto. Ove l'appaltatore non si sia riservato in offerta la facoltà di subappalto, lo stesso non avrà facoltà di subappaltare."*

La decisione di ricorrere al subappalto non è da considerarsi riconducibile alle procedure di scelta dell'affidatario (il contraente risulta già individuato), traducendosi essenzialmente in una peculiare modalità esecutiva dell'opera rimessa, come tale, alla determinazione dell'operatore, non sindacabile (ed inaccoglibile) a priori dall'Amministrazione.

“ **La decisione di ricorrere al subappalto non è da considerarsi riconducibile alle procedure di scelta dell'affidatario (il contraente risulta già individuato), traducendosi essenzialmente in una peculiare modalità esecutiva dell'opera rimessa, come tale, alla determinazione dell'operatore.** ”

Gli impatti della legge di bilancio 2025 nel sistema appalti

di Niccolò Grassi

IL
PUN
TO

1. La Legge 199/2025

Il passaggio di fine anno ha tradizionalmente la funzione di snodo per il sistema dei contratti pubblici perché è proprio nella legge di bilancio e nei provvedimenti collegati che il Legislatore tende a concentrare interventi mirati spesso ad alto contenuto tecnico destinati a incidere immediatamente sulla capacità delle Amministrazioni di programmare mettere a gara ed eseguire opere e servizi nel nuovo esercizio finanziario e in tale prospettiva l'oggetto del presente approfondimento è costituito dalle principali disposizioni in materia di contratti pubblici introdotte dalla L. n. 199/2025.

Quest'ultima segna un ulteriore passo nella progressiva integrazione tra regole del Codice e regole di contabilità pubblica e finanza con l'effetto di spostare l'attenzione dai soli istituti procedurali alla tenuta economica del ciclo dell'appalto dalla fase di impostazione della base d'asta e del quadro economico fino alla gestione dei pagamenti in esecuzione e alla capacità di evitare che risorse già disponibili si sterilizzino per ragioni di calendarizzazione amministrativa le novità che la legge dispiega su fronti diversi ma tra loro comunicanti come

la costruzione di un prezzario nazionale e il rafforzamento del sistema di monitoraggio la disciplina di salvaguardia e riallineamento dei prezzi in corso d'opera le leve accelerative di natura contabile per gli investimenti e gli affidamenti sotto soglia nonché le misure di razionalizzazione del circuito degli incentivi alle funzioni tecniche non possono essere lette come un insieme eterogeneo di microcorrezioni ma come un disegno coerente di governo dei costi e dei tempi nel quale la trasparenza dei parametri economici la tracciabilità degli atti e la difendibilità delle scelte.

In tale cornice l'obiettivo dell'approfondimento che segue è ricostruire il senso complessivo delle innovazioni recate dalla L. n. 199/2025 e chiarire come esse tendano a ridisegnare responsabilità e priorità operative di stazioni appaltanti RUP e strutture tecniche chiamati a presidiare non solo la correttezza formale delle procedure ma la sostenibilità economico finanziaria delle scelte che precedono e accompagnano l'esecuzione con una attenzione crescente alla qualità della determinazione dei prezzi alla robustezza istruttoria che sorregge scostamenti e motivazioni e alla capacità di rispettare scadenze contabili che diventano di fatto scadenze sostanziali di attuazione.

2. Il prezzario nazionale

Art. 1, comma 487:

“Al fine di garantire un monitoraggio del costo delle opere pubbliche sull’intero territorio nazionale, promuovere condizioni di equilibrio contrattuale e sostenibilità dei quadri economici delle opere nel medio e lungo periodo e coordinare la definizione dei prezzari regionali di cui all’articolo 41, comma 13, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previo parere della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è definito il prezzario nazionale recante il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni relativi agli appalti di lavori. Il prezzario nazionale, aggiornato con cadenza annuale e redatto in coerenza con i criteri di cui all’allegato I.14 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023 anche avvalendosi dell’attività del tavolo di coordinamento di cui all’articolo 6 del predetto allegato I.14, opera quale strumento di supporto alla definizione dei prezzari adottati dalle regioni ai sensi dell’articolo 41, comma 13, del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023, nonché dei prezzari speciali adottati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti previa autorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi del medesimo comma 13.

A tal fine, il prezzario nazionale indica, per i prodotti, le attrezzature e le lavorazioni, le possibili soglie di variazione di prezzo applicabili a livello territoriale, tenuto conto del contesto di riferimento, dell’oggetto dell’appalto e delle specifiche condizioni di esecuzione del medesimo.

Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché le stazioni appaltanti e gli enti concedenti autorizzati all’adozione di prezzari speciali, nell’esercizio della propria autonomia organizzativa, motivano, in sede di adozione dei prezzari, eventuali scostamenti dalle stime di prezzo e dalle soglie di variazione individuate dal prezzario nazionale”.

La disposizione introduce, per la prima volta in modo espresso e sistematico, un “prezzario nazionale” dei lavori pubblici come perno di coordinamento dell’intero sistema dei prezzari previsto dall’art. 41, comma 13, del D.Lgs. n. 36/2023, perseguendo una finalità che non è meramente compilativa ma di governance.

Il Legislatore dichiara infatti di voler garantire un monitoraggio dei costi delle opere sull’intero territorio nazionale e non più solo a livello regionale, promuovere condizioni di equilibrio contrattuale e la sostenibilità dei quadri economici nel medio-lungo periodo, e soprattutto coordinare la definizione dei prezzari regionali, che restano formalmente e sostanzialmente centrali, ma vengono ricondotti entro un quadro di riferimento comune.

Ne deriva che il prezzario nazionale non è disegnato come fonte sostitutiva o gerarchicamente sovraordinata ai prezzari regionali, bensì come strumento di supporto, cioè come “benchmark” nazionale destinato a incidere sulla fase di determinazione del costo a base di gara e sulla qualità del quadro economico, riducendo l’asimmetria informativa e la volatilità dei parametri che alimentano contenzioso, necessità di varianti e criticità in esecuzione, con un impatto che, per effetto riflesso, investe anche la revisione prezzi e la tenuta complessiva dell’allocazione del rischio economico nei contratti.

La definizione del prezzario nazionale è rimessa a un decreto ministeriale MIT di concerto con il MEF, previo parere della Conferenza unificata, entro 180 giorni dall’entrata in vigore della L. n. 199/2025, e verrà aggiornato annualmente e redatto in coerenza con i criteri dell’allegato I.14 del D.Lgs. n. 36/2023, potendo avvalersi del tavolo di coordinamento ivi previsto.

Il punto di maggiore novità, sul piano della funzione, è però la previsione secondo cui il prezzario nazionale non si limita a indicare costi “medi” di prodotti, attrezzature e lavorazioni, ma individua anche “possibili soglie di variazione” applicabili a livello territoriale, tenendo conto del contesto di riferimento, dell’oggetto dell’appalto e delle specifiche condizioni di esecuzione, e qui

si coglie la vera architettura dell'istituto poiché quello che in realtà viene introdotto non è solo un prezzario unico nazionale, bensì un sistema nazionale di stime e range che riconosce la variabilità ma la rende misurabile, verificabile e, soprattutto, motivabile, trasformando la discrezionalità territoriale da "dato opaco" a "dato governato".

Coerentemente, la norma impone che Regioni, Province autonome e, altresì, stazioni appaltanti ed enti concedenti autorizzati ad adottare prezzari speciali motivino, in sede di adozione, eventuali scostamenti dalle stime e dalle soglie di variazione del prezzario nazionale, e questo è il passaggio che, pur senza introdurre una gerarchia formale, produce un effetto conformativo forte, perché sposta il baricentro dalla libertà di determinare il prezzo alla responsabilità di giustificare lo scostamento, con ricadute immediate sia sul piano amministrativo sia sul piano contenzioso

“ **Il prezzario nazionale opererà come meccanismo di stabilizzazione del ciclo di vita economico dell'opera pubblica, perché incide prima della gara, cioè nel momento in cui si forma il prezzo contrattuale e quindi l'equilibrio originario** ”

3. L'osservatorio del MIT

Art. 1, comma 488: *“Al fine di garantire un monitoraggio del costo delle opere pubbliche sull'intero territorio nazionale, promuovere condizioni di equilibrio contrattuale e sostenibilità dei quadri economici delle opere nel medio e lungo periodo e coordinare la definizione dei prezzari regionali di cui all'articolo 41, comma 13, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del*

decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è definito il prezzario nazionale recante il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni relativi agli appalti di lavori. Il prezzario nazionale, aggiornato con cadenza annuale e redatto in coerenza con i criteri di cui all'allegato I.14 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023 anche avvalendosi dell'attività del tavolo di coordinamento di cui all'articolo 6 del predetto allegato I.14, opera quale strumento di supporto alla definizione dei prezzari adottati dalle regioni ai sensi dell'articolo 41, comma 13, del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023, nonché dei prezzari speciali adottati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti previa autorizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi del medesimo comma 13. A tal fine, il prezzario nazionale indica, per i prodotti, le attrezzature e le lavorazioni, le possibili soglie di variazione di prezzo applicabili a livello territoriale, tenuto conto del contesto di riferimento, dell'oggetto dell'appalto e delle specifiche condizioni di esecuzione del medesimo. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché le stazioni appaltanti e gli enti concedenti autorizzati all'adozione di prezzari speciali, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, motivano, in sede di adozione dei prezzari, eventuali scostamenti dalle stime di prezzo e dalle soglie di variazione individuate dal prezzario nazionale”.

La norma istituisce presso il MIT un Osservatorio con una funzione che va letta come completamento necessario dell'architettura del prezzario nazionale e, insieme, come presidio di tenuta del sistema dei prezzari regionali e speciali e delle clausole di revisione prezzi, perché il Legislatore prende atto che la sola previsione di un riferimento nazionale rischierebbe di rimanere un esercizio descrittivo se non accompagnata da una struttura permanente capace di raccogliere dati, confrontarli, misurarne la qualità e verificare come vengano effettivamente utilizzati nelle procedure e nei contratti, e per questo affida all'Osservatorio una missione che è simultaneamente conoscitiva, metodologica e di controllo leggero,

conoscitiva in quanto la raccolta e l'analisi dei dati su prodotti, attrezzature e lavorazioni e sulle dinamiche di mercato servono a costruire una base informativa omogenea e comparabile tra territori, metodologica.

L'obiettivo dichiarato è promuovere criteri uniformi di formazione e aggiornamento dei prezziari evitando che differenze territoriali fisiologiche si traducano in disallineamenti non giustificati o in inerzie, e di controllo leggero perché il monitoraggio a campione dell'applicazione ai contratti di importo superiore a 100 milioni di euro, per quanto non configuri una vigilanza autoritativa in senso stretto, introduce un fattore di accountability concreto proprio nei casi in cui l'errore di prezzatura o l'incoerenza nell'uso della revisione prezzi produce gli effetti più gravosi su quadri economici, finanziamenti e tempi di realizzazione.

L'Osservatorio MIT è il vero motore operativo del prezzario nazionale perché trasforma il riferimento nazionale in un sistema stabile di raccolta dati e verifica dell'uso nei contratti

Tuttavia la previsione più rilevante sul piano sistemico è quella che affida a un decreto interministeriale la definizione di composizione, funzionamento, raccolta dati, criteri di pubblicazione periodica di rapporti e risultanze di coerenza e congruità, perché la pubblicazione regolare di report può produrre un effetto di standardizzazione per via indiretta, nel senso che la trasparenza sulle metodologie e sugli esiti delle verifiche tende a generare conformazione spontanea delle Amministrazioni, non tanto per timore sanzionatorio quanto per esigenza di difendibilità delle scelte in sede di controllo e contenzioso.

In tale quadro assume un rilievo peculiare la possibilità di sottoporre all'Osservatorio, su proposta della stazione appaltante, progetti di fattibilità tecnica ed economica da finanziare

con contributi statali o europei al fine di ottenere un parere di congruità dei costi non vincolante, poiché qui l'Osservatorio diventa un dispositivo di supporto ex ante alla programmazione e al finanziamento e non solo un meccanismo di osservazione ex post, e benché il parere sia formalmente privo di vincolatività è realistico attendersi un peso significativo in termini di credibilità del quadro economico e di robustezza istruttoria.

4. L'applicazione del D.L. n. 52/2022 e la revisione dei prezzi

Art. 1, comma 490: *"Per gli appalti pubblici di lavori, ivi compresi quelli affidati a contraente generale, nonché per gli accordi quadro aggiudicati sulla base della disciplina applicabile prima della data di acquisto dell'efficacia delle disposizioni del citato codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023, sulla base di offerte, con termine finale di presentazione entro il 30 giugno 2023, lo stato di avanzamento dei lavori, afferente alle lavorazioni eseguite o contabilizzate dal direttore dei lavori ovvero annotate sotto la responsabilità dello stesso nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2026 fino alla data di fine lavori, è adottato applicando, anche in deroga alle clausole contrattuali o agli indici di aggiornamento inflativo previsti dalla normativa applicabile al contratto, in aumento o in diminuzione rispetto ai prezzi posti a base di gara, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta, i prezzari predisposti annualmente dalle regioni e dalle province autonome ai sensi dell'articolo 41 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023 ovvero, laddove applicabili a legislazione vigente, i prezzari speciali adottati ai sensi dell'articolo 41, comma 13, terzo periodo, del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023. I maggiori importi derivanti dall'applicazione dei prezzari di cui al primo periodo, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta, sono riconosciuti dalla stazione appaltante, a valere sulle risorse individuate ai sensi dei commi 492 e 493, nella misura del 90 per cento per i contratti con termine finale di presentazione delle offerte entro il 31 dicembre 2021 e nella misura dell'80 per cento per i contratti con termine finale di*

presentazione delle offerte compreso tra il 1° gennaio 2022 e il 30 giugno 2023”.

Il blocco di commi 490 - 494 si colloca nel filone ormai strutturale di norme emergenziali e poi progressivamente stabilizzate che, a partire dal 2021/2022, hanno rimodellato la dinamica economica dei soli appalti di lavori per fronteggiare l'oscillazione eccezionale dei costi e la conseguente tensione sul sinallagma contrattuale, con una tecnica normativa che non agisce soltanto sulle clausole di revisione prezzi in senso stretto, ma interviene direttamente sul momento tipico di contabilizzazione e pagamento, cioè sullo stato di avanzamento lavori, sostituendo o comunque rendendo recessive, per un periodo definito, le previsioni negoziali e gli indici inflattivi eventualmente richiamati dalla disciplina applicabile al singolo contratto. Il comma 490, infatti, impone che, per una platea ampia di appalti pubblici di lavori, compresi quelli affidati a contraente generale, e anche per accordi quadro aggiudicati in regime pre Codice 2023, purché basati su offerte con termine finale di presentazione entro il 30 giugno 2023, il SAL relativo alle lavorazioni eseguite o contabilizzate dal direttore dei lavori, ovvero annotate nel libretto delle misure sotto la responsabilità del medesimo, dal 1 gennaio 2026 fino alla fine dei lavori, venga adottato applicando i prezzi regionali vigenti.

Questo dato va colto nella sua portata sistemica. Non siamo davanti a una revisione prezzi attivabile a domanda, con un procedimento amministrativo che valuta presupposti e quantifica l'adeguamento, bensì davanti a una regola di contabilità pubblica applicata al "cuore" dell'esecuzione, perché l'adeguamento entra nel SAL come criterio legale di determinazione dell'importo delle lavorazioni, con un effetto di trascinarsi sui certificati di pagamento e sul fabbisogno finanziario dell'intervento.

Ne discende che il perno operativo non è l'istanza dell'appaltatore, ma la corretta tenuta della contabilità dei lavori e la tracciabilità del momento di contabilizzazione o annotazione, che diventa la variabile decisiva per individuare le lavorazioni assoggettate al nuovo regime a partire dal 1° gennaio 2026.

Tuttavia, per completezza, occorre considerare che quando la norma disciplina il riconoscimento dei maggiori importi, introduce una evidente asimmetria di allocazione del rischio, perché il differenziale positivo derivante dall'applicazione dei prezzi è riconosciuto solo in parte, nella misura del 90% per i contratti con termine di presentazione offerte entro il 31 dicembre 2021 e nella misura dell'80% per i contratti con termine di presentazione offerte tra 1 gennaio 2022 e 30 giugno 2023, con copertura a valere sulle risorse individuate dai commi 492 e 493.

Questa architettura replica, adattandola temporalmente, la logica di compartecipazione pubblica privata già sperimentata nella disciplina del D.L. n. 50/2022, ma la rafforza sul piano selettivo distinguendo due tipologie di contratti, così da graduare l'intensità dell'intervento in ragione della diversa "attendibilità" originaria dell'offerta rispetto alle modifiche dei prezzi, poiché chi ha offerto prima, in un contesto meno prevedibile quanto alle tensioni inflattive e di filiera, riceve una copertura più alta.

Il comma 491, intervenendo sull'articolo 26 comma 12 del D.L. n. 50/2022, completa il quadro con un'operazione di modifica normativa volta a evitare che, per i grandi soggetti infrastrutturali che non applicano prezzi regionali, si crei una "zona grigia" temporale oltre il 2025 e fino alla chiusura dei cantieri, in cui il regime speciale di adeguamento non sarebbe più applicabile, con effetti potenzialmente destabilizzanti su programmi pluriennali e su contratti di elevata complessità, inclusi quelli a contraente generale.

La sostituzione del termine "fino al 31 dicembre 2025" con la formula "fino all'adozione dei prezzi di cui al comma 1 e comunque non oltre il 31 dicembre 2026" e l'estensione "fino alla data di fine lavori" del segmento di non applicazione di una parte della disciplina ordinaria, mostrano la volontà del Legislatore di coprire la transizione verso strumenti di definizione dei prezzi più strutturati e coerenti, senza lasciare scoperti i cantieri.

Ancora più rilevante, per tecnica e impatto, è l'inserimento del nuovo periodo che, per gli interventi richiamati dalla disposizione

modificata, prevede dal 1 gennaio 2026 fino a fine lavori un adeguamento percentuale entro il limite massimo del 35 per cento, calcolato come differenza tra la variazione dei prezziari utilizzati dal gruppo Ferrovie dello Stato e da ANAS tra stipula e contabilizzazione e la percentuale già riconosciuta a titolo di adeguamento monetario ove prevista contrattualmente.

Il comma 492 e il comma 493 sono la componente di sostenibilità finanziaria e di responsabilizzazione programmatica del pacchetto. Il primo impone al MIT una ricognizione puntuale degli interventi finanziati con risorse pubbliche rientranti nel campo applicativo dei commi 490 e 491, con indicazione di elementi identificativi, risorse autorizzate e cronoprogrammi, aggiornabile annualmente. Il comma 493, poi, introduce una regola di allerta e reazione che si innesta direttamente sulla programmazione.

“ Dal 1° gennaio 2026 il SAL dei lavori rientranti nel perimetro della norma si determina applicando i prezziari regionali o speciali anche in deroga a clausole contrattuali e indici inflattivi ”

Quando le somme complessivamente disponibili per revisione prezzi, determinate ai sensi del comma 492, risultano utilizzate o impegnate in misura pari o superiore all'80%, la stazione appaltante deve attivare in tempo utile procedure di reintegro, anche mediante riduzione delle opere inserite nella programmazione triennale e nell'elenco annuale, o del contratto di programma con il Ministero concedente, ovvero ricorrendo a economie da varianti in diminuzione del medesimo intervento.

Infine, il comma 494 chiude il sistema con la clausola di invarianza finanziaria, disponendo che le amministrazioni provvedano all'attuazione dei commi richiamati nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

5. Le novità per gli affidamenti sottosoglia

Art. 1, comma 660: “Al paragrafo 5.4.9 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, sono aggiunti, in fine, i seguenti capoversi:

«Ferma restando le procedure previste dall'articolo 50 del decreto legislativo n. 36 del 2023 per i contratti sotto soglia, al fine di favorirne la tempestiva realizzazione, al termine dell'esercizio, le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato per il finanziamento di spese non ancora impegnate per la realizzazione di investimenti sono interamente conservate nel fondo pluriennale vincolato determinato in sede di rendiconto, a condizione che siano verificate entrambe le seguenti condizioni:

a) sono state interamente accertate le entrate che costituiscono la copertura dell'intera spesa di investimento;

b) è stata completata la verifica del progetto di fattibilità tecnico-economica e formalmente affidata la progettazione esecutiva.

Nell'esercizio successivo in assenza di aggiudicazione delle procedure di affidamento dell'opera, le risorse accertate ma non ancora impegnate, cui il fondo pluriennale si riferisce, confluiscono nel risultato di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento per la riprogrammazione dell'intervento in conto capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo”.

La modifica al paragrafo 5.4.9 dell'allegato 4 2 al D.Lgs. n. 118/2011 va letta come un intervento di finanza pubblica “di accelerazione” che incide in modo particolarmente sensibile sugli appalti sotto soglia perché agisce proprio sul punto in cui, nella pratica degli enti territoriali, si inceppa più spesso la realizzazione delle piccole opere, cioè la perdita o l'indebolimento della capacità di trascinare nel tempo risorse già acquisite ma non ancora impegnate entro la chiusura dell'esercizio, con la conseguenza di rinvii, riprogrammazioni forzate e talvolta abbandono dell'intervento.

La norma afferma espressamente che restano ferme le procedure dell'articolo 50 del Codice per i contratti sotto soglia ma introduce una regola contabile speciale orientata alla tempestività, consentendo che, al termine dell'esercizio, le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato per investimenti non ancora impegnati siano interamente conservate nel fondo determinato in sede di rendiconto a condizione che risultino verificate due condizioni cumulative, da un lato che siano state interamente accertate le entrate a copertura dell'intera spesa di investimento, dall'altro che sia stata completata la verifica del progetto di fattibilità tecnico economica e sia stata formalmente affidata la progettazione esecutiva.

“ Per i contratti sotto soglia le procedure restano quelle dell'art. 50 del D.Lgs. n. 36/2023 ma la leva acceleratoria è contabile perché consente di conservare integralmente nel fondo pluriennale vincolato le risorse non impegnate a fine esercizio se entrate e copertura sono accertate e PFTE verificato con affidamento dell'esecutivo ”

L'impatto sul sotto soglia è quindi duplice, da un lato positivo perché consente di non disperdere risorse per investimenti piccoli ma pronti a partire, dall'altro selettivo perché esclude la conservazione automatica quando mancano presupposti tecnici e procedurali minimi, con un evidente effetto di responsabilizzazione del RUP e della struttura tecnica chiamati a chiudere la verifica del PFTE e ad adottare un atto di affidamento dell'esecutivo entro fine anno, effetto che si traduce in una scelta organizzativa concreta, cioè programmare il calendario a ritroso e utilizzare l'affidamento diretto dei servizi di progettazione quando l'importo lo consente, ferma restando la necessità di rispettare rotazione, motivazione e requisiti.

6. Novità in tema di incentivi per funzioni tecniche

Art. 20, comma 26: *“Al fine di dare attuazione, per le amministrazioni centrali dello Stato, alle disposizioni di cui all'articolo 113 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e all'articolo 45 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, il Ragioniere generale dello Stato, per l'anno finanziario 2026, è autorizzato a riassegnare, con propri decreti, su proposta dell'amministrazione competente, ai pertinenti capitoli di spesa iscritti nello stato di previsione della medesima amministrazione le somme versate all'entrata del bilancio dello Stato riguardanti le risorse allo scopo destinate per ciascun appalto di lavori, servizi o forniture da parte della struttura ministeriale che opera come stazione appaltante, ferma restando l'adozione del regolamento che ciascuna amministrazione deve adottare per la ripartizione degli incentivi alle funzioni tecniche”.*

La disposizione interviene su un nodo contabile e, proprio per questo, decisivo nella concreta attuazione degli incentivi alle funzioni tecniche per le amministrazioni centrali, perché prende atto che l'obbligo di alimentare le risorse destinate agli incentivi per ciascun appalto e la loro successiva erogazione al personale presuppongono un circuito finanziario coerente tra entrata e spesa, circuito che si è spesso inceppato per ragioni di imputazione e riassegnazione delle somme, con effetti pratici immediati in termini di ritardi nei pagamenti, disomogeneità applicative e aumento del contenzioso interno e delle frizioni organizzative.

La norma quindi autorizza per il solo anno finanziario 2026 il Ragioniere generale dello Stato ad adottare decreti di riassegnazione, su proposta dell'amministrazione competente, ai pertinenti capitoli di spesa della medesima amministrazione, delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato riguardanti le risorse allo scopo destinate per ciascun appalto di lavori servizi o forniture, così rendendo effettivamente spendibili fondi che, pur essendo finalizzati alla remunerazione delle funzioni tecniche, rischierebbero altrimenti di restare

confinati in entrata senza una corrispondente disponibilità di cassa e competenza sui capitoli di spesa utili alla liquidazione degli incentivi.

L'aggancio testuale all'articolo 45 del D.Lgs. n. 36/2023 chiarisce che la misura è costruita per coprire l'intero spettro di situazioni che ancora insistono nelle Amministrazioni centrali. Il punto qualificante, sul piano giuridico funzionale, è che la norma non amplia né modifica i presupposti sostanziali dell'incentivo, non incide sulla misura massima, non riscrive le attività incentivabili e non deroga alle condizioni organizzative, ma opera come disposizione di attuazione finanziaria, cioè rende effettiva la corrispondenza tra accantonamento e spesa, nella logica della tracciabilità per singolo appalto e della neutralità per la finanza pubblica, ed è significativo che il Legislatore ribadisca espressamente la condizione organizzativa del regolamento interno di ciascuna Amministrazione per la ripartizione degli incentivi, perché in assenza di tale regolamento la riassegnazione sarebbe tecnicamente sterile, avendo la norma inteso accelerare il pagamento senza trasformare l'incentivo in una posta discrezionale.

“ La misura sblocca il circuito contabile degli incentivi perché consente alla Ragioneria generale di riassegnare ai capitoli di spesa le somme confluite in entrata e destinate a ciascun appalto ”

In termini operativi l'impatto più rilevante è sulla tempestività e sulla certezza del procedimento di liquidazione, poiché la riassegnazione centralizzata della Ragioneria generale, attivabile su proposta dell'amministrazione competente, riduce l'area di frizione tra la fase in cui le risorse affluiscono all'entrata e la fase in cui devono essere rese disponibili sui capitoli di spesa utili a remunerare il personale che ha svolto le funzioni tecniche, e questo risulta particolarmente importante nei contratti di importo contenuto e ad alta frequenza, tipici della gestione sotto soglia delle amministrazioni

centrali, nei quali l'incentivo unitariamente considerato ha importi spesso modesti ma il volume di procedure è elevato e quindi la mancata fluidità del circuito contabile produce un effetto cumulativo rilevante, con ricadute sulla motivazione del personale tecnico e amministrativo e, più in generale, sulla capacità dell'amministrazione di sostenere processi di acquisto rapidi e conformi.

7. Considerazioni conclusive

Letto nel suo insieme, il pacchetto di fine anno segnala un passaggio di maturazione del sistema, perché il Legislatore, pur muovendosi attraverso strumenti diversi, assume un presupposto comune, la principale vulnerabilità degli appalti non risiede più soltanto nella fase selettiva, ma nella frizione tra prezzi, tempi e coperture lungo il ciclo di vita dell'intervento, frizione che alimenta rallentamenti, varianti, richieste di compensazione, contenzioso e, nei casi più critici, perdita di capacità di spesa.

La scelta di introdurre un prezzario nazionale come benchmark e, insieme, di istituire un Osservatorio in grado di raccogliere dati, confrontare metodologie e verificare la congruità nell'uso delle clausole di revisione prezzi, indica che la variabilità territoriale non viene negata ma viene resa governabile, nel senso che l'autonomia regionale e la possibilità di prezzari speciali sono preservate, ma si spostano entro una cornice in cui scostamenti e scelte devono essere sempre più motivati, documentati e quindi difendibili.

La disciplina sul SAL dal 1° gennaio 2026, applicata anche in deroga a clausole e indici, ribadisce poi che la gestione economica non è più rimessa soltanto a strumenti eventuali, ma entra nel meccanismo ordinario di contabilizzazione, con un impatto diretto su certificati di pagamento e fabbisogni, e con la conseguenza che la qualità della contabilità dei lavori e la tracciabilità dei momenti di contabilizzazione diventano un presidio essenziale, non sostituibile con prassi elastiche. Parallelamente, la norma sul fondo pluriennale vincolato, pur formalmente contabile, mostra

come le scadenze di fine esercizio diventino leve di accelerazione sostanziale, perché la conservazione integrale delle risorse è condizionata a un avanzamento progettuale verificabile e, soprattutto, perché l'anno successivo l'assenza di aggiudicazione comporta il rientro in avanzo e la riprogrammazione, trasformando la tempistica degli affidamenti sotto soglia in un fattore decisivo di tenuta finanziaria.

Da ultimo, la riassegnazione per il 2026 delle risorse destinate agli incentivi alle funzioni tecniche, ferma restando la necessità del regolamento interno, evidenzia che l'efficacia delle politiche di procurement passa anche dalla capacità di rendere effettive le leve organizzative e motivazionali delle strutture tecniche, soprattutto nelle amministrazioni centrali dove il volume di procedure ripetute e di importo contenuto produce effetti cumulativi importanti. In termini operativi, il filo che lega tutte queste misure impone alle Amministrazioni un cambio di passo immediato, perché non è sufficiente prendere atto della novità normativa, occorre tradurla in un set di presidi interni e in una sequenza di atti e scadenze controllabili, dalla programmazione e dal quadro economico, alla predisposizione di motivazioni sugli scostamenti di prezzo e sulla scelta del prezzario, fino alla calendarizzazione a ritroso delle verifiche progettuali e degli affidamenti, in modo da non perdere risorse nel passaggio di esercizio e da non esporsi a criticità di copertura in esecuzione.

In questa prospettiva la vera posta in gioco non è soltanto l'adeguamento formale, ma la capacità di presidiare la sostenibilità dell'intervento e la tempestività dell'attuazione, poiché il sistema delineato tende a premiare Amministrazioni istruite, tempestive e documentate, e a penalizzare, anche solo per effetto contabile o programmatico, quelle che mantengono approcci frammentati e reattivi.

Il respingimento 'insindacabile' di prodotti in prevalenza extra UE. Sul delicato rapporto tra concorrenza e tutela del mercato interno

di Andrea Grazzini

IL
PUN
TO

1. Il paradosso del mercato aperto

Secondo un antico proverbio cinese, *nessuna buona azione resta mai impunita*. È un detto che torna utile per comprendere il paradosso del mercato unico: l'Unione Europea assume come proprio fine essenziale la tutela della concorrenza nel mercato, e in coerenza con tale principio 'apre' il proprio mercato alle imprese di Paesi non aderenti all'Unione, ma finisce per esporre le proprie imprese a *competitors* che non condividono gli stessi oneri regolatori vigenti nell'Unione, e quindi possono agevolmente attivare strategie commerciali predatorie basate sul *dumping*, con pregiudizio alla concorrenza virtuosa.

Dunque occorre stabilire presidi efficaci per evitare l'effetto paradosso di premiare offerte provenienti da Paesi nei quali la concorrenza non è tutelata, o comunque è disciplinata con *standard* diversi da quelli europei. L'ambito applicativo e gli effetti di tali presidi suscitano alcuni dubbi interpretativi, che coinvolgono direttamente l'operatività delle stazioni appaltanti pubbliche, e che sono stati oggetto di alcune recenti pronunce della giurisprudenza, nazionale ed europea.

2. L'accordo sugli appalti pubblici e il principio del trattamento non meno favorevole

Il presidio maggiore è il **principio di reciprocità**, in base al quale il diritto unionale garantisce alle imprese provenienti da Paesi extraeuropei un **trattamento non meno favorevole** di quello delle imprese europee (garantito dalla disciplina dei contratti pubblici contenuta nelle Direttive), a condizione che i Paesi di provenienza si siano impegnati a fare altrettanto.

Un fondamentale 'parametro' di reciprocità è la stipulazione di un accordo bilaterale con l'Unione Europea, ovvero l'adesione all'**Accordo sugli Appalti Pubblici**: un accordo stipulato in seno all'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), sottoscritto a Marrakech il 15 aprile 1994 con lo scopo di stabilire un quadro multilaterale equilibrato di diritti e doveri in materia di appalti pubblici per liberalizzare ed espandere il commercio mondiale.

L'Accordo sugli appalti pubblici (c.d. AAP) è stato approvato dall'Unione Europea con decisione del Consiglio 22 dicembre 1994, n. 94/800/CE, relativa alla conclusione a nome della Comunità

europea, per le materie di sua competenza, degli accordi e dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994), e il 30 marzo 2012 è stato oggetto di una revisione approvata con decisione del Consiglio europeo 2 dicembre 2013 (2014/115/UE).

Gli allegati all'Accordo individuano alcune tipologie di appalti, in relazione ai quali gli Stati aderenti si impegnano a garantire condizioni di reciprocità. Nelle direttive europee l'AAP diviene il *benchmark* al quale agganciare l'applicazione pratica del principio del trattamento non meno favorevole.

In particolare, dopo averlo citato nei propri Considerando¹, tanto la Direttiva n. 2014/24 sugli appalti (art. 25), quanto la Direttiva n. 2014/25 sugli appalti nei settori speciali (art. 43) prevedono (con formulazione identica) che le stazioni appaltanti *"accordano ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dei firmatari di tali accordi un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dell'Unione"*.

Il principio è recepito nell'art. 69 del vigente codice dei contratti pubblici (d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36), che - analogamente - prevede che se sono contemplati dagli allegati 1, 2, 4 e 5 e dalle note generali dell'appendice 1 dell'Unione europea dell'Accordo sugli Appalti Pubblici (AAP) e dagli altri accordi internazionali cui l'Unione è vincolata, *"le stazioni appaltanti applicano ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori"*

economici dei Paesi terzi firmatari di tali accordi un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai sensi del codice".

3. La regola unionale del respingimento di offerte in prevalenza extraUE

Peraltro, la Direttiva 2014/25 sui settori speciali contiene una regola specifica (assente nell'altra Direttiva), relativa all'ipotesi che la provenienza da Paese extraeuropeo non riguardi il soggetto (cioè: l'operatore economico offerente), bensì *l'oggetto*, cioè il prodotto offerto. In questo caso, la circostanza che il produttore possa non scontare i medesimi vincoli sociali, ambientali ed economici che gravano, viceversa, sul produttore europeo, induce a porre taluni stringenti limiti al principio del trattamento non meno favorevole.

La regola specifica è contenuta nell'art. 85 della Direttiva n. 2014/25, che prevede, nel par. 1, che se l'operatore economico offre prodotti originari di Paesi terzi con i quali l'Unione non ha concluso, in un contesto multilaterale o bilaterale, un accordo che garantisca (agli operatori europei) *"un accesso comparabile ed effettivo"* alle procedure contrattuali, l'offerta di quell'operatore *"può essere respinta se la parte dei prodotti originari di paesi terzi ...supera il 50 % del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta"*.

Il par. 3 aggiunge che se due o più offerte si equivalgono in base ai criteri di aggiudicazione

1. I considerando n. 18 della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e n. 98 della Direttiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici nei settori speciali contengono sostanzialmente il medesimo indirizzo di considerare strategico l'obiettivo di liberalizzare ed espandere il commercio mondiale e, per l'effetto, di costringere le stazioni appaltanti ad applicare le norme della direttiva anche agli operatori economici dei paesi terzi firmatari degli accordi bilaterali o multilaterali. Il considerando n. 65 della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione dispone, più genericamente, che i criteri di aggiudicazione o le condizioni di esecuzione del contratto non dovrebbero essere scelti o applicati in modo da discriminare direttamente o indirettamente gli operatori economici di altri Stati membri o di paesi terzi che sono parti dell'accordo dell'Organizzazione mondiale del commercio sugli appalti pubblici («AAP») o degli accordi sul libero scambio ai quali l'Unione aderisce.

definiti dalla stazione appaltante *“viene preferita l’offerta che non può essere respinta”* (cioè l’offerta di provenienza europea), con la precisazione che - con riferimento all’elemento del prezzo - l’equivalenza è presunta *“se la differenza di prezzo non supera il 3%”*, salvo che vi sia un vincolo di carattere tecnico che impone in concreto di accettare l’offerta extra UE (per esempio se l’ente aggiudicatore, accettandola, è tenuto ad acquistare materiale con caratteristiche tecniche diverse da quelle del materiale già esistente, con conseguente incompatibilità o difficoltà tecniche di uso o di manutenzione o costi sproporzionati).

Questo apparato di regole, dunque, non sanziona la provenienza dell’operatore economico, bensì il luogo di produzione (in Paese non aderente all’AAP o ad altro accordo equiparabile), con un meccanismo del tipo *complain or explain*: la stazione appaltante deve applicare la regola e respingere l’offerta che presenti le caratteristiche indicate nella norma (*complain*), altrimenti deve motivare in modo rigoroso le circostanze specifiche che la inducono a non applicarla nel caso concreto (*explain*).

4. La codificazione italiana del ‘respingimento’ e il potenziale conflitto con il principio generale della motivazione degli atti amministrativi

Il legislatore italiano ha recepito la regola del ‘respingimento’ nell’art. 170 del codice dei contratti pubblici, nel libro III, che disciplina le procedure contrattuali nei settori speciali². Nel primo comma si precisa l’ambito applicativo della regola, testualmente riferito alle *“offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi con i quali l’Unione europea non ha concluso, in un contesto multilaterale o bilaterale, un accordo che garantisca un accesso comparabile ed effettivo delle imprese dell’Unione europea ai mercati di tali Paesi terzi”*.

Il secondo comma riproduce la previsione secondo cui qualsiasi offerta presentata in un appalto di forniture ovvero (secondo l’ulteriore specificazione aggiunta dal decreto correttivo al codice, di cui al d. lgs. 31 dicembre 2024, n. 209), di un appalto misto che contenga elementi di un appalto di fornitura, *“può essere respinta”* se la parte dei prodotti originari di Paesi terzi supera il 50 per cento del valore totale dei prodotti che compongono l’offerta. La disposizione prosegue: *“in caso di mancato respingimento dell’offerta a norma del presente comma, la stazione appaltante o l’ente concedente motiva debitamente le ragioni della scelta”* e trasmette all’Autorità una relazione corredata della relativa documentazione.

Infine, il terzo comma dell’articolo in commento riproduce la presunzione di inammissibilità dell’offerta equivalente ma di provenienza extraeuropea, con la medesima soglia di tolleranza economica del 3% fissata dalla Direttiva (e con la possibile eccezione motivata dal ‘vincolo tecnico’).

La disposizione nazionale risulta coerente con quella europea: recepisce il *favor* per le offerte di prodotti di origine europea prevalente; onera la stazione appaltante di una motivazione rigorosa, qualora decida di non ‘respingere’ l’offerta di prodotti di produzione extraeuropea prevalente (*complain or explain*).

La *ratio* della norma, come evidenziato nella Relazione Illustrativa al Codice elaborata dalla Commissione speciale istituita presso il Consiglio di Stato, è quella di istituire un ‘sistema di preferenza dei prodotti comunitari’ e di salvaguardare l’integrità del mercato europeo, garantendo il rispetto delle condizioni di reciprocità. Tale finalità è volta a tutelare la *par condicio* sostanziale tra gli operatori, che potrebbe essere alterata da concorrenti che beneficino di costi di produzione inferiori e *standard* normativi meno stringenti vigenti in Paesi terzi.

2. In tale articolo sono refluìti, sostanzialmente inalterati, l’art. 137 del codice del 2016 (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) e l’art. 234 del codice del 2006 (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163).

Tuttavia la declinazione pratica della regola pone taluni problemi di non facile soluzione: in primo luogo, se il 'respingimento' debba comunque essere motivato per ragioni tecniche, o se – grazie alla copertura normativa dell'art. 170 cit. – la stazione appaltante possa non prendere in considerazione l'offerta per il solo dato quantitativo della prevalenza extraeuropea; in secondo luogo, se la facoltà riconosciuta alla stazione appaltante (la quale 'può respingere' l'offerta) è esercitabile, *senza alcuna motivazione ulteriore*.

In astratto sono plausibilmente coerenti con il tenore letterale delle norme due opposte interpretazioni. Un primo orientamento coordina l'articolo in commento con il principio generale di motivazione degli atti amministrativi (di cui all'art. 3 della legge generale sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241) e con il principio del *favor participationis*, per cui un'offerta può essere respinta solo se non corrisponde alle caratteristiche oggettive predeterminate nella *lex specialis*. Tale opzione ermeneutica segue il seguente schema logico:

- la regola è che il 'respingimento', come tutti gli atti di esclusione dalla gara, cioè di rigetto di una istanza ampliativa (che aspira al 'bene della vita' consistente nell'aggiudicazione della gara), deve essere motivato;
- l'eccezione è che se la stazione appaltante decide per l'accettazione dell'offerta (ciò che, secondo i criteri ordinari, non richiede motivazione, trattandosi di un provvedimento di ammissione), tale scelta deve nondimeno essere motivata (e secondo i criteri specifici indicati nell'art. 170 cit.).

Dunque secondo questa ricostruzione la valenza della norma in commento è l'obbligo di imporre alla stazione la motivazione (non per respingere l'offerta: ciò che deriva dai principi generali, bensì) *per ammetterla*.

Da tale interpretazione discende la conseguenza che la stazione appaltante non può rifiutare *a priori* l'offerta in prevalenza extraeuropea, ma deve esaminarne le caratteristiche tecniche ed economiche, perché il respingimento deve essere motivato per ragioni specifiche,

attinenti alla qualità dell'offerta: altrimenti si determinerebbe un *vulnus* al principio di concorrenza.

Questa opzione ricostruttiva, tuttavia, finisce per annullare la portata *eccezionale* della norma sul 'respingimento': infatti, che la stazione appaltante possa decidere di non accettare un'offerta in quanto non appropriata è *nella fisiologia* del sistema, cioè è una opzione per qualsiasi offerta, come statuito dall'art. 108, comma 10, del codice (applicabile anche ai settori speciali giustifica il richiamo dell'art. 167), che dispone che la stazione appaltante può rifiutare un'offerta (se del caso, non procedendo con l'aggiudicazione) che risulti "*non conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto*".

Un secondo (e, ad avviso di chi scrive, più convincente) orientamento correla l'interpretazione dell'art. 170 cit. alla sua *ratio* di tutela avverso il *dumping* e di preservazione delle tutele sociali, ambientali ed economiche imposte agli operatori economici europei, e ne deduce che la norma non richiede la motivazione del respingimento, perché è essa stessa a fornirne la giustificazione.

Lo schema logico di tale opzione è seguente:

- la regola è il 'respingimento', che non deve essere motivato, perché discende dalla diretta applicazione dell'art. 170 (che fonda una 'presunzione di inammissibilità' delle offerte connotate dalla prevalenza extraeuropea dei prodotti): dunque la disposizione codifica una eccezione generale all'obbligo di motivazione degli atti amministrativi;
- l'eccezione è la decisione di accettare l'offerta, che - viceversa - deve essere motivata (secondo i criteri indicati nell'art. 170 cit.): perciò la disposizione codifica una controeccezione all'obbligo generale di motivazione degli atti amministrativi.

Da tale interpretazione discende, evidentemente, che la stazione appaltante può rifiutare *a priori* l'offerta in prevalenza extraeuropea, sulla base del mero dato quantitativo e prima ancora di esaminarne le caratteristiche tecniche ed economiche.

La medesima stazione appaltante può, peraltro, decidere di valutare comunque l'offerta, e addirittura di aggiudicarle la gara, salvo che quella offerta non risulti equivalente ad almeno una offerta di origine europea (ma la norma non indica alcun criterio alla luce del quale valutare tale decisione).

Si sono orientate verso questa seconda opzione ermeneutica sia la giurisprudenza amministrativa di merito³, sia Anac⁴. Era particolarmente attesa, pertanto, la decisione del Consiglio di Stato, che finora non aveva pronunciato in materia, e che si è trovato a confrontarsi con il tema delle offerte 'straniere' in due recenti occasioni.

5. E' illegittima la discriminazione 'ad hoc' soggettiva su base nazionale...

Una prima pronuncia riguarda il tema delle offerte 'soggettivamente' extraeuropee, sul quale, peraltro, il Consiglio di Stato ha potuto orientarsi anche sulla base di una recente pronuncia della Corte di Giustizia europea.

La Corte era chiamata a pronunciarsi sull'ambito di applicazione del principio del trattamento non meno favorevole, in un caso nel quale un ente aggiudicatore di settore speciale (gestore di un servizio pubblico di trasporto rumeno) aveva

dichiarato inammissibile la partecipazione ad una gara di una compagine in cui figurava anche un operatore economico stabilito in uno Stato non aderente ad accordi multi o bilaterali con l'Unione Europea.

Il punto critico della questione stava in ciò: che la legislazione nazionale aveva introdotto una disposizione di divieto generale, interpretando la nozione di 'operatore economico' nel senso di non includere anche gli operatori extra UE.

La Corte di Giustizia ha respinto tale interpretazione, affermando che agli operatori economici stabiliti in Paesi extraeuropei "*non è garantito*" il diritto di partecipare alle procedure di appalto degli Stati membri; tuttavia solo l'Unione può stabilire divieti generali alla partecipazione: perché un divieto generale in tal senso rientra nella competenza esclusiva dell'Unione a titolo dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE nel settore della politica commerciale comune. Ne consegue che "*solo l'Unione è competente ad adottare un atto di portata generale riguardante l'accesso, al suo interno, alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici degli operatori economici di un paese terzo che non abbia concluso con l'Unione un accordo internazionale che garantisca l'accesso paritario e reciproco agli appalti pubblici*" (CGUE 13 marzo 2025, C- 226/22, che richiama CGUE 22 ottobre 2024, C-652/22).

-
3. La giurisprudenza ha rilevato che la regola del respingimento assume una "funzione di tutela della produzione comunitaria e, in primo luogo a tutela dell'occupazione nell'UE", per evitare gli effetti penalizzanti della globalizzazione, che possono portare imprese non europee a offrire prodotti più convenienti, perché i relativi processi di produzione non scontano gli stringenti presidi sociali (retributivi e securistici) e ambientali a cui sono notoriamente sottoposte le imprese europee, realizzandosi, perciò, una concorrenza asimmetrica a sfavore delle imprese europee (Tar Sicilia – Catania, III, 28 settembre 2023, n. 2809; Tar Veneto, I, 2 agosto 2018, n. 844; Cons. Stato, V, 8 giugno 2015, n. 2800; Tar Lazio – Roma, II ter, 21 giugno 2024, n. 12669). Dunque la stazione appaltante "deve motivare esclusivamente la scelta di ammettere l'offerta [...] non la scelta di escluderla" e che quindi "tali offerte possono essere respinte senza necessità di motivazione" (Tar Veneto, I, 8 febbraio 2021, n. 174; Tar Lombardia-Brescia, I, 20 luglio 2020, n. 552).
 4. L'Autorità nazionale anticorruzione ha affermato che l'interpretazione sistematica della norma "legittima la stazione appaltante a respingere le offerte di prodotti originari dei predetti Paesi terzi a suo insindacabile giudizio, laddove il valore degli stessi superi il 50 per cento del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta, dovendo motivare esclusivamente la scelta di ammetterle" (Parere ANAC 17 luglio 2024, n. 38; Deliberazione ANAC 18 settembre 2019, n. 829).

Infatti, prosegue la Corte *“in forza dell’articolo 2, paragrafo 1, TFUE, nei settori di competenza esclusiva dell’Unione, solo quest’ultima può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, mentre gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall’Unione”* oppure per dare attuazione agli atti dell’Unione (*ibidem*).

Dunque secondo la Corte di giustizia, solo ‘un atto generale’ della disciplina Europea può giustificare una limitazione al principio di massima apertura della concorrenza.

Sulla scia di tale pronuncia si pone una più recente decisione del Consiglio di Stato, che doveva decidere del caso in cui una stazione appaltante di settore speciale (settore idrico) aveva ritenuto inammissibile l’offerta presentata da un operatore economico, che aveva dichiarato di ricorrere all’avvalimento dei requisiti di capacità tecnica, con un’impresa stabilita in Paese terzo, non aderente ad accordi multi o bilaterali con l’Unione.

Secondo la stazione appaltante se un concorrente extra-UE non ha un *“diritto garantito”* a partecipare alle procedure di evidenza pubblica indette all’interno dell’Unione, *non può nemmeno essere ausiliario* di un avvalimento, perché si realizzerebbe una sorta di ‘partecipazione indiretta’, contrastante con il principio del trattamento non meno favorevole, codificato nell’art. 69 del codice dei contratti pubblici che si è richiamato sopra.

Il provvedimento della stazione appaltante è annullato dal Consiglio di Stato, che richiama, correttamente, i principi elaborati dalla Corte di giustizia, secondo cui il quadro normativo unionale non consente di discriminare l’accesso alle gare sulla base della nazionalità: la nazionalità di provenienza (soggettiva) non può essere un filtro o una barriera all’accesso del mercato europeo, che è aperto, non protezionistico.

Perciò, dato che non esiste un ‘atto di autorizzazione’ dell’Unione che consenta agli Stati membri (né alle stazioni appaltanti) tale discriminazione, l’esclusione su base soggettiva è illegittima (Cons. Stato, V, 2 maggio 2025, n. 3721).

6. ...ma non è illegittimo il ‘respingimento’ a priori dell’offerta

Pochi mesi dopo la sentenza ora citata, il Consiglio di Stato è nuovamente chiamato a pronunciarsi sulla problematica, da un angolo visuale differente, sempre tratto da una procedura di evidenza pubblica di un gestore di servizio idrico.

In questo caso non veniva in rilievo l’elemento soggettivo (la provenienza dell’offerente), bensì quello oggettivo (la provenienza dei prodotti offerti): la stazione appaltante aveva ‘respinto’ l’offerta di un operatore economico che, su indicazione della prima, aveva dichiarato (con apposito modello prodotto nella documentazione amministrativa) che i prodotti offerti erano in prevalenza di produzione extraeuropea (in Paese privo di accordi multi o bilaterali con l’Unione Europea). Il respingimento era avvenuto, perciò, senza alcuna valutazione tecnica dei prodotti, e solo sulla base del dato quantitativo della provenienza.

Il concorrente impugnava il provvedimento di esclusione, sostenendo che la norma attribuisse alla stazione appaltante un potere discrezionale da esercitare previa valutazione concreta dell’offerta e con un’adeguata motivazione, non un mero automatismo espulsivo. Il Giudice di prime cure respingeva il ricorso, argomentando che la normativa si ispira al modello *‘comply or explain’*, dove l’esclusione rappresenta la regola e l’ammissione l’eccezione da motivare (Tar Toscana, IV, 21 maggio 2025, n. 909).

La questione, a séguito dell’appello proposto dall’operatore escluso, giungeva quindi all’esame del Consiglio di Stato, che ha rigettato l’appello e confermato integralmente l’impianto argomentativo del giudice di primo grado (allineato a quello della giurisprudenza di primo grado, ormai consolidata), confermando la lettura sistematica e teleologicamente orientata dell’art. 170 del Codice.

Il fulcro della decisione risiede nel riconoscimento della ‘logica escludente’ che permea la disciplina. Il Collegio afferma che l’esclusione dell’offerta con prevalenza di prodotti extra-UE costituisce

la regola, mentre l'ammissione rappresenta l'eccezione. Tale logica viene desunta non solo dal tenore letterale del comma 2, ma anche da un'interpretazione sistematica con il comma 3 dello stesso articolo, che, in caso di offerte equivalenti, accorda preferenza a quella *"che non può essere respinta a norma del comma 2"*.

Il Collegio, dunque, ne trae la conseguenza che la previsione normativa distingue chiaramente sotto il profilo dell'onere motivazionale le ipotesi in cui le stazioni appaltanti intendano respingere un'offerta contenente prodotti originari di Paesi terzi da quella del 'mancato respingimento'. In particolare, se la stazione appaltante decida di rifiutare l'offerta composta per la maggior parte da prodotti di Paesi terzi, il secondo comma dell'art. 170 non richiede alcuna motivazione o, meglio, *"non richiede alcuna motivazione ulteriore"* rispetto a quella legata al fatto che i beni offerti vengano prodotti per più del 50% in un Paese terzo che non assicura condizioni di reciprocità con l'Unione europea.

La motivazione del respingimento è, pertanto, *in re ipsa*, radicata nella scelta politico-strategica del legislatore di tutelare il mercato e la produzione europea.

Non è richiesta alcuna valutazione comparativa circa la qualità o la convenienza dell'offerta, essendo sufficiente l'accertamento del dato meramente quantitativo (tantopiù, se auto-dichiarato dal concorrente). Viceversa, la stazione appaltante può decidere di ammettere l'offerta (e, in ipotesi, di aggiudicarle la gara): ma in tal caso dovrà verificare il *"rispetto delle condizioni di reciprocità, in relazione a profili attinenti ai processi di produzione e organizzazione delle imprese coinvolte, poiché questi certamente influiscono sul costo finale dei prodotti e, conseguentemente, sulla dinamica concorrenziale del mercato"*.

Il Consiglio di Stato respinge, altresì, la tesi dell'appellante circa una presunta 'inversione procedimentale'. La valutazione circa l'origine dei prodotti, basandosi su un dato quantitativo, può legittimamente avvenire già nella fase di esame della documentazione amministrativa, prima della valutazione tecnica ed economica, in

ossequio ai principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. L'operato della stazione appaltante, che ha disposto l'esclusione dopo l'esame delle buste amministrative, viene quindi ritenuto corretto.

Viene giudicata irrilevante, infine, anche la censura relativa al rischio che, in un mercato tendenzialmente oligopolista (con pochi *player* a livello mondiale) si favorisca una situazione di monopolio a vantaggio dei (pochissimi) produttori europei.

Il Collegio osserva che tali considerazioni attengono a 'problematiche di tipo macro-economico' che non possono condizionare l'applicazione di una norma posta a tutela di interessi generali dell'Unione Europea. La scelta di respingere l'offerta appartiene alla discrezionalità del legislatore e alle 'analisi economiche e macroeconomiche che guidano la politica legislativa'.

La sentenza offre spunti di riflessione di notevole interesse pratico e sistematico.

In primo luogo, la pronuncia cristallizza la natura del potere discrezionale conferito dall'art. 170: non si tratta di una discrezionalità tecnica, che impone una valutazione comparativa del merito dell'offerta, ma di una discrezionalità 'pura', o amministrativa, che si esaurisce nella scelta se avvalersi o meno della facoltà di esclusione prevista dalla legge. Una volta che la stazione appaltante decide di 'applicare' la regola (*apply*), l'esito escludente è una conseguenza diretta della verifica del presupposto oggettivo (il superamento della soglia del 50%), senza necessità di ulteriori ponderazioni.

Solo quando la stazione appaltante decida di derogare alla regola, scatta l'obbligo di una motivazione rafforzata e di una verifica sostanziale dell'offerta, volta ad accertare che, nonostante l'origine dei prodotti, non siano pregiudicati gli *standard* qualitativi e la *par condicio* concorrenziale (*explain*).

In secondo luogo, la decisione ha importanti ricadute sul piano procedimentale, perché avalla la possibilità di un'esclusione in una fase

preliminare della gara, evitando alla stazione appaltante di impegnarsi in una complessa e onerosa valutazione tecnica ed economica di un'offerta che *ha già deciso di respingere* sulla base di una scelta strategica legittimata dalla legge.

Infine, la sentenza ribadisce con forza la prevalenza degli interessi macro-economici e di politica industriale dell'Unione Europea sulle dinamiche concorrenziali della singola gara. La tutela della produzione eurounitaria e dei relativi *standard* sociali e ambientali è considerata un valore fondamentale che giustifica una potenziale restrizione della platea dei concorrenti, relegando le argomentazioni sulla contendibilità del mercato a un piano non sindacabile in sede di legittimità dell'atto di gara.

In conclusione, la sentenza del Consiglio di Stato n. 9575/2025 rappresenta un punto fermo per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici, confermando che l'art. 170 del Codice dei contratti pubblici è uno strumento flessibile ma potente, che consente alle amministrazioni di orientare le proprie scelte di approvvigionamento in coerenza con gli obiettivi strategici dell'Unione, con un onere motivazionale chiaramente definito e circoscritto alla sola ipotesi di non applicazione della facoltà di respingimento.

L'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa: dalla funzione della White List sino al suo rapporto con il subappalto

di Marco Vozza

IL
PUN
TO

1. La White List

Il Legislatore domestico ha sempre mostrato particolare attenzione al fenomeno della criminalità organizzata ed alla, di certo non remota, ipotesi che la stessa potesse garantirsi, per il tramite della schermatura del formale esercizio dell'attività di impresa, provviste di denaro pubblico derivanti per l'appunto dall'attività, professionalmente attiva, (anche ma non solo) nello specifico settore della contrattualistica pubblica.

Agli strumenti (la documentazione antimafia, di cui si farà cenno *infra*) già previsti dal Codice antimafia¹, il Legislatore, in occasione del varo della legge anticorruzione², ha affiancato un ulteriore strumento che condiziona l'attività negoziale della Pubblica amministrazione nello specifico settore della contrattualistica pubblica, ovvero sia l'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (la cd. *White List*).

Il Legislatore, nello specifico, ha previsto che *"per le attività imprenditoriali di cui al comma 53 la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria da acquisire indipendentemente dalle soglie stabilite dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è obbligatoriamente acquisita dai soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. Il suddetto elenco è istituito presso ogni prefettura. L'iscrizione nell'elenco è disposta dalla prefettura della provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede. Si applica l'articolo 92, commi 2 e 3, del citato decreto legislativo n. 159 del 2011. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell'impresa dall'elenco"*³.

1. Il D. Lgs. 159/2011.

2. La L. n. 190/2012.

3. Cfr. art. 1, co. 52 della L. n. 190/2012.

La previsione, dunque, in un'ottica di salvaguardia delle risorse pubbliche e, contestualmente, del tessuto imprenditoriale operante sull'intero territorio nazionale, rafforza gli strumenti di tutela preventiva a favore della legalità, siccome tende (ulteriormente) ad evitare che la committenza pubblica possa rapportarsi con un operatore economico che anche astrattamente possa foraggiare la criminalità organizzata, inserendolo – e con esso proprio la criminalità organizzata –, nell'ambito delle attività legali attraverso le quali, poi, alimentare eventuali forme di economie alternative e, soprattutto, non legali.

In questi termini, il cennato referente normativo individua una gamma di settori definiti sensibili, i.e. a forte rischio di interessamento e, dunque, di infiltrazione, della criminalità organizzata, rispetto ai quali si esige, da parte degli operatori economici professionalmente attivi in seno ai rispettivi settori merceologici, la discussa iscrizione.

L'art. 1, co. 53 della L. n. 190/2012, nella sua attuale formulazione conseguente alla novella di cui al DL n. 23/2020, conv. in L. n. 40/2020⁴, *expressis verbis* stabilisce che "sono definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa le seguenti attività: c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; e) noli a freddo di macchinari; f) fornitura di ferro lavorato; g) noli a caldo; h) autotrasporti per conto di terzi; i) guardiania dei cantieri. i-bis) servizi funerari e cimiteriali; i-ter) ristorazione, gestione delle mense e catering; i-quater) servizi ambientali, comprese le attività di raccolta, di trasporto nazionale e transfrontaliero, anche per conto di terzi, di trattamento e di smaltimento

dei rifiuti, nonché le attività di risanamento e di bonifica e gli altri servizi connessi alla gestione dei rifiuti".

La White List, come si accennava in precedenza, si affianca alla struttura antimafia già delineata dal Legislatore con il Codice antimafia e, in particolar modo, alla c.d. documentazione antimafia composta, come noto:

- dalla comunicazione antimafia la quale "consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67"⁵;
- dall'informazione antimafia la quale, invece, "consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67, nonché, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate indicati nel comma 4"⁶ e che, come sovente ribadito dalla giurisprudenza amministrativa, rappresenta strumento di carattere preventivo che "mira a prevenire tentativi di infiltrazione mafiosa nelle imprese, volti a condizionare le scelte e gli indirizzi della Pubblica Amministrazione e si pone in funzione di tutela sia dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento, riconosciuti dall'art. 97 Cost., sia dello svolgimento leale e corretto della concorrenza tra le stesse imprese nel mercato, sia, infine, del corretto utilizzo delle risorse pubbliche"⁷.

4. Le lett. a) e b) dell'elenco, che originariamente prevedevano quali settori a rischio anche il trasporto di materiali a discarica per conto di terzi ed il trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi, sono state abrogate proprio per il tramite del DL n. 23/2020, conv. in L. n. 40/2020.

5. Cfr. art. 84, co. 2 del D. Lgs. 159/2011.

6. Cfr. art. 84, co. 3 del D. Lgs. 159/2011.

7. Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, n. 3/2018.

2. La natura di requisito di partecipazione alla gara

Come si è visto, l'acquisizione da parte delle committenze pubbliche delle informazioni relative alla presenza dell'operatore economico in seno alla c.d. White List, rappresenta, nello specifico settore della contrattualistica pubblica, momento dal quale non si può prescindere (e ciò, del resto, in piena coerenza con la finalità sottesa allo strumento in analisi), indipendentemente dal valore dell'appalto o della concessione da affidare.

L'iscrizione dell'operatore economico alla White List, pertanto, assurge (con l'avallo della giurisprudenza amministrativa) a vero e proprio requisito di moralità dello stesso (operatore economico), il quale, a questo punto, deve necessariamente sussistere in capo a quest'ultimo sin dal momento ordinariamente inteso quale momento iniziale di qualificazione del concorrente ad una procedura di affidamento di un contratto pubblico, i.e. sin dalla scadenza del termine per la presentazione delle offerte.

Nell'ambito della contrattualistica pubblica, pertanto, l'iscrizione alla White List finisce con il rappresentare specifico momento di qualificazione del concorrente ad una procedura di affidamento, andando ad integrare, a questo punto, la pletora di requisiti di ordine generale di cui deve essere in possesso l'operatore economico che intenda concorrere per un contratto pubblico incluso all'interno dei cc.dd. settori sensibili e, di riflesso, autonoma causa di esclusione dalla medesima procedura.

E tanto è vero ciò, si badi, che è oramai pacifica in materia la matrice imperativa di tale requisito di moralità, la quale è, dunque, idonea a permeare anche la legge di gara che non lo preveda espressamente quale requisito di partecipazione alla gara.

La giurisprudenza amministrativa, infatti, è oramai concorde nel ritenere che "secondo l'art. 1, comma 53, della legge n. 190 del 2012, l'iscrizione nell'elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa di cui al comma 52 della medesima legge, è richiesta – tra l'altro – per le imprese che svolgono attività di «ristorazione, gestione delle mense e catering [lettera i-ter] del comma 53 cit.]. [...] 9.3. La norma, comportando - secondo la dominante giurisprudenza (ex multis Consiglio di Stato, sez. III, 30 settembre 2022, n. 8432) - la configurazione di una speciale causa di esclusione, applicabile anche in mancanza di una specifica menzione nella lex specialis di gara e non contrastante col principio di tassatività delle cause di esclusione, impone comunque una interpretazione legata allo stretto significato letterale della prescrizione"⁸.

E tanto, si badi, nonostante il meccanismo della eterointegrazione rappresenti soluzione di carattere eccezionale e, dunque, di strettissima interpretazione in quanto, "secondo il prevalente indirizzo giurisprudenziale, di regola, le condizioni di partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici devono essere tutte indicate nel bando di gara, la cui eterointegrazione con obblighi imposti da norme di legge si deve ritenere ammessa in casi eccezionali, poiché l'enucleazione di cause di esclusione non conosciute o conoscibili dai concorrenti contrasta con i principi europei di certezza giuridica e di massima concorrenza (Cons. Stato, V, 28 ottobre 2016, n. 4553). Ciò a maggior ragione, considerando che in tale caso si tratterebbe di una esclusione dalla gara per una lacuna formale indotta dalla stessa Amministrazione nella predisposizione degli atti di gara, con conseguente restringimento della concorrenza, in assenza di una lesione di rilievo sostanziale"⁹.

8. Consiglio di Stato, Sez. V[^], n. 605/2024.

9. Consiglio di Stato, n. 10387/2022. Si veda anche CGUE sentenza 2 giugno 2016, C-27/15, Pippo Pizzo: "Ciò alla stregua anche degli insegnamenti espressi dal Giudice comunitario, secondo il quale "il principio di parità di trattamento e l'obbligo di trasparenza devono essere interpretati nel senso che ostano all'esclusione di un operatore economico da una procedura di

Inoltre, e sempre ad ulteriore conferma della natura imperativa della disposizione e delle esigenze di salvaguardia che la stessa si premura di garantire, tale requisito si deve esigere (anche, si ripete, nelle forme della eterointegrazione della disciplina di gara), indipendentemente dalla portata principale o secondaria della quota di prestazione della commessa ritenuta sensibile.

Per oramai quieti principi giurisprudenziali, infatti, muovendo dalla considerazione che i commi 52, 53 e 54 dell'art. 1 della L. n. 190/2012 *"non operano alcun distinguo tra le attività principali e le attività secondarie o accessorie svolte dalle imprese né istituiscono un regime differenziato in ragione della natura dell'impresa o della tipologia di utenza che beneficia dell'attività; prevedono, piuttosto, che laddove l'operatore economico operi in uno dei settori ritenuti particolarmente sensibili, sia tenuto a richiedere l'iscrizione alle white list della Prefettura territorialmente competente (ovvero quella del luogo ove ha sede legale l'impresa). Per la medesima ragione, quando il bando di gara preveda l'esecuzione di servizi, anche solo parzialmente rientranti nell'elenco di cui all'art. 1, comma 53, della L. 190/2012, la Stazione appaltante è tenuta ad accertare che l'impresa che vi partecipa e che dichiara di eseguirli risulti iscritta alle white list. La giurisprudenza ha infatti osservato come "la mancata iscrizione alla white list per le attività oggetto di appalto, anche solo parzialmente riconducibili a quelle indicate dall'art. 1, c. 53 l.*

*190/92...determina "a monte" l'inammissibilità dell'impresa a partecipare alla gara e, quindi, la sua necessaria esclusione"*¹⁰.

2.1 Il requisito si integra con l'iscrizione o è sufficiente la sola presentazione della relativa domanda?

Il co. 56 dell'art. 1 della L. n. 190/2012, demandava¹¹ ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e semplificazione, dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico, la definizione delle modalità per l'istituzione e l'aggiornamento dei predetti elenchi.

A tanto si è provveduto con il DPCM del 18.04.2013, composto da 11 articoli disciplinanti, tra le altre cose, anche l'istituzione dell'elenco e delle condizioni di iscrizione (art. 2) ed il procedimento stesso di iscrizione (art. 3).

Quest'ultimo (il procedimento di iscrizione), prevede che lo stesso **(i)** si avvii su istanza dell'operatore economico interessato ad iscriversi presso il relativo elenco e depositata presso la competente Prefettura (*"ai fini dell'iscrizione nell'elenco, il titolare dell'impresa individuale ovvero, se l'impresa è organizzata in forma di società, il legale rappresentante presentano, anche per via telematica con le modalità di cui all'art. 65 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, e successive modificazioni e*

aggiudicazione di un appalto pubblico in seguito al mancato rispetto, da parte di tale operatore, di un obbligo che non risulta espressamente dai documenti relativi a tale procedura o dal diritto nazionale vigente, bensì da un'interpretazione di tale diritto e di tali documenti nonché dal meccanismo diretto a colmare, con un intervento delle autorità o dei giudici amministrativi nazionali, le lacune presenti in tali documenti. In tali circostanze, i principi di parità di trattamento e di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che non ostano al fatto di consentire all'operatore economico di regolarizzare la propria posizione e di adempiere tale obbligo entro un termine fissato dall'amministrazione aggiudicatrice".

10. TAR Piemonte, n. 19/2019.

11. "Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dell'elenco di cui al comma 52, nonché per l'attività di verifica".

integrazioni, istanza alla Prefettura competente nella quale indica il settore o i settori di attività per cui è richiesta l'iscrizione") e che (ii) si concluda, per l'appunto, con l'iscrizione "disposta dalla Prefettura competente all'esito della consultazione della Banca dati nazionale unica se l'impresa è un soggetto ivi censito ed è possibile rilasciare immediatamente l'informazione antimafia liberatoria ai sensi dell'art. 92, comma 1, del Codice antimafia", con la stessa Prefettura che "comunica il provvedimento di iscrizione per via telematica ed aggiorna l'elenco pubblicato sul proprio sito istituzionale ai sensi dell'art. 8".

In questi termini, dunque, l'iscrizione all'interno della White List rappresenta azione ispirata (*rectius* disciplinata) dagli stessi principi che regolano l'interdittiva antimafia, in quanto si tratta di misura volte alla salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

La disciplina dello strumento *de quo*, tuttavia, registra il silenzio – tanto da parte della disciplina statale che da parte della disciplina regolamentare –, su quello che è l'effettivo termine di conclusione del procedimento *de quo* (per il quale, a questo punto, opererebbe quello previsto, in via suppletiva, dal Legislatore, con l'art. 2 della L. n. 241/90).

Profilo, questo, cui si aggiungono, nella pratica, le notorie dilazioni temporali sulle evasioni delle istanze presentate presso le competenti Prefetture da parte degli operatori economici.

Tanto restituisce un epilogo che, all'evidenza, mal si concilia con la proficua partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica, considerato che a fronte di un requisito di moralità (e, dunque, di partecipazione alla gara) il quale, come tutti i requisiti di ordine generale, deve essere (come si è già detto in precedenza) posseduto dal concorrente all'atto della scadenza del termine per la presentazione delle

offerte, sarebbe pressoché imprevedibile per gli operatori economici operanti all'interno dei cc.dd. settori sensibili la possibilità di potersi ritenere qualificati anche per tale ordine di requisito di carattere generale.

Per questo motivo, *in subiecta materia* si è andato via via formando (prima) e confermando (poi) il principio in forza del quale, ai fini della partecipazione alla gara per l'affidamento di un contratto relativo ad un settore sensibile, risultasse essere sufficiente per il concorrente che vi intendesse partecipare, la semplice presentazione della domanda di iscrizione alla White List depositata, entro il termine di scadenza per la presentazione delle offerte, presso la competente Prefettura.

Conclusione, questa, sostenuta anche dall'ANAC (che, invero, mutua alcuni precedenti pretori dell'AGA), secondo la quale *"come già affermato sia dall'Autorità che dalla giurisprudenza, si ribadisce che il requisito dell'iscrizione alle white list istituite presso le prefetture competenti territorialmente, in quanto requisito di ordine generale attinente alla moralità professionale, deve essere posseduto al momento della partecipazione alla procedura di gara, con la conseguenza che la mancata iscrizione (o la mancata dichiarazione di aver presentato idonea domanda di iscrizione nel predetto elenco) determina l'inammissibilità dell'impresa e la sua esclusione dalla gara"*¹².

Tale impostazione, peraltro, troverebbe oggi una ulteriore conferma sempre ad opera dell'ANAC nell'ambito del c.d. Bando Tipo, approvato con Delibera n. 309 del 27.06.2023 e da ultimo aggiornato con la Delibera n. 365 del 16.09.2025, ove si prevede espressamente tale conclusione: *"[In caso di servizi o forniture rientranti in una delle attività a maggior rischio di infiltrazione mafiosa di cui al comma 53, dell'articolo 1, della legge 6 novembre 2012, n. 190, inserire la seguente prescrizione] Gli operatori economici devono possedere, pena l'esclusione dalla gara, l'iscrizione nell'elenco*

12. Comunicato del Presidente ANAC del 17/1/2023.

dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa (cosiddetta white list) istituito presso la Prefettura della provincia in cui l'operatore economico ha la propria sede oppure devono aver presentato domanda di iscrizione al predetto elenco" ¹³.

Tuttavia, è doveroso segnalare come di recente il Consiglio di Stato, anche se apparentemente con riferimento alla diversa tematica dell'attribuzione del punteggio all'offerta tecnica presentata dal concorrente partecipante ad una procedura di affidamento (e, dunque, laddove l'iscrizione alla White List venga identificata quale criterio di valutazione della stessa offerta tecnica), abbia evidenziato come quella della sufficienza della sola domanda di iscrizione alla White List rappresenti tesi che non trova il supporto di alcuna disposizione di tal guisa che, per poter essere effettivamente spendibile detta iscrizione, del, sia necessario l'operatore economico essere formalmente presente all'interno dell'elenco in analisi entro la scadenza del termine per la presentazione delle offerte:

"nessun argomento a supporto della tesi sostenuta dall'appellante può trarsi dall'invocato art. 1, comma 53, della L. n. 190 del 2012, che si limita a individuare le attività ritenute maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa.

Altrettanto dicasi in relazione al precedente comma 52, il quale, nel prevedere, tra l'altro, che l'iscrizione nella white list avvenga su richiesta dell'interessato, nulla dispone in ordine a eventuali effetti della domanda antecedenti al perfezionamento del procedimento di iscrizione. Ugualmente irrilevanti, ai fini di causa, sono, poi, la circolare del Ministero degli Interni in data 14/8/2013 e il comunicato del Presidente dell'ANAC del 17/1/2023 trattandosi, comunque, in entrambi i casi, di atti interpretativi di norme, come tali non vincolanti per il giudice. Ne discende che, in base alla normativa di settore, il requisito in questione si acquisisce solo a

seguito della conclusione, con esito favorevole, del procedimento aperto con la domanda di iscrizione" ¹⁴.

Conclusione, questa, che appare essere obiettivamente la più corretta non solo in rapporto alla questione oggetto della vicenda divisata dal Consiglio di Stato attraverso la cennata pronuncia (riconoscibilità del punteggio per l'iscrizione alla White List, laddove questa assurga a criterio di valutazione dell'offerta tecnica) ma anche, si badi, in rapporto a quella che risulta essere, quantomeno nell'ambito dei settori sensibili, un indefettibile requisito di qualificazione il quale, proprio per la sua riconducibilità all'interno del suddetto *genus*, può effettivamente dirsi posseduto (per l'appunto, come tutti i requisiti di partecipazione) solo laddove ottenuto (e non solo richiesto) entro il termine di scadenza per la presentazione delle offerte.

3. Il rapporto tra la White List ed il subappalto

Di recente, l'ANAC (ma non solo) ha affrontato una questione che ha particolarmente attirato l'attenzione degli operatori del settore, ovverosia se, nell'ambito di un contratto caratterizzato da una pluralità di prestazioni, in caso di dichiarazione di subappalto della quota parte di prestazione che sia una attività sensibile (e, dunque, soggetta all'iscrizione obbligatoria alla White List), da parte del concorrente che sia sprovvisto del requisito in questione (i.e. che non sia iscritto al relativo elenco e che, abbracciando anche la tesi più larga, non abbia neanche presentato la domanda di iscrizione presso la competente Prefettura), possa comunque consentirsi a quest'ultimo la partecipazione alla gara garantita, per l'appunto, attraverso la qualificazione da parte del subappaltatore della suddetta prestazione sensibile.

L'ANAC, che ha affrontato tale questione nell'ambito del parere di precontenzioso di

13. Art. 5, pg. 18 del Bando Tipo.

14. Cons. Stato, Sez. V[^], n. 10256/2024.

cui si dirà *infra*, in realtà, già nella cennata comunicazione del Presidente del 17 gennaio 2023 aveva ritenuto che, in questi casi, l'obbligo di iscrizione alla White List fosse da esigere in capo all'effettivo esecutore del servizio sensibile, di tal guisa da poter considerare ammissibile l'offerta presentata dal concorrente che, per la parte di prestazione sensibile fosse sprovvisto di tale requisito: *"si fa presente che l'iscrizione alla white list dovrà essere posseduta soltanto dal soggetto che effettivamente andrà a svolgere la prestazione rientrando all'interno dell'elenco di cui all'articolo 1, comma 53, il quale potrà essere, in base al caso concreto, l'appaltatore, un'impresa del raggruppamento temporaneo verticale, il subappaltatore o il subaffidatario"*¹⁵.

Approccio, questo, poi successivamente confermato (come si è anticipato) proprio nel caso affrontato dall'ANAC nell'ambito di un procedimento di precontenzioso, laddove ha affermato (*rectius* ribadito) che *"tale requisito vada certamente posseduto dall'operatore economico incaricato di svolgere il servizio di ristorazione di cui all'art. 10 del c.s.a., che comprende preparazione e cottura dei pasti, distribuzione presso la sala da pranzo della struttura o nella camera dell'ospite, fornitura di carrelli termici porta vivande, fornitura di biancheria da tavola, tovaglioli, pentolame e stoviglie, predisposizione. Tali prestazioni rientrano nella lettera i-ter) dell'art. 1, comma 53 della L. 190/2012, introdotta dal D.l. n. 23/2020, convertito con la L. n. 40/2020, con cui è stato ampliato l'elenco delle attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa. Come statuito dall'Autorità, nella Delibera n 127 del 16 marzo 2022 (che si richiama integralmente), nella citata lett- i-ter) rientra anche la ristorazione socioassistenziale, che costituisce un ramo della ristorazione collettiva, e che include anche il servizio di preparazione e somministrazione dei pasti*

*all'interno di una casa di riposo comunale o, come nel caso in esame, di una RSA"*¹⁶.

A ciò ha fatto seguito anche una recente pronuncia del TAR Napoli, il quale ha fatto propria l'impostazione predicata dall'ANAC, ritenendo (nella sostanza) ammissibile il ricorso al subappalto per colmare il requisito de quo: *"il Collegio condivide l'orientamento secondo cui, qualora i servizi riconducibili all'elenco di attività maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa siano affidati in subappalto o costituiscano oggetto di una subfornitura, è il subappaltatore o il subfornitore a dover risultare iscritto nelle c.d. "white list" della Prefettura territorialmente competente"*¹⁷.

Si tratta, tuttavia, di conclusioni che non appaiono condivisibili.

Come noto, infatti, il subappalto è il contratto *"con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, con organizzazione di mezzi e rischi a carico del subappaltatore"*¹⁸.

Il subappalto, come oramai pacifico in tema, rappresenta, in linea generale, uno strumento proprio della fase esecutiva – tanto è vero che il subappaltatore non viene identificato quale concorrente della procedura di affidamento –, del rapporto contrattuale tra l'individuato (all'esito della procedura competitiva) appaltatore e la Stazione appaltante mercé non da non poter inferire (proprio a cagione della sua irrilevanza) in alcun modo (salvo quanto si dirà *infra*) sulla presupposta fase pubblicistica di affidamento della commessa.

Come più volte ribadito dalla giurisprudenza amministrativa, infatti, il subappalto *"dà luogo ad un contratto derivato, rilevante nella fase di esecuzione del rapporto, contraddistinto dal*

15. Comunicato del Presidente ANAC cit.

16. Delibera ANAC n. 407/2024.

17. TAR Napoli, Sez. IX[^], n. 2892/2025.

18. Art. 119, co. 2 del D. Lgs. 36/2023.

fatto che il rischio imprenditoriale ed economico inerente all'esecuzione delle prestazioni in esso previste è assunto dal subappaltatore attraverso la propria organizzazione, rispondendone egli esclusivamente nei confronti del subappaltante. Il subappaltatore, dunque, non "presta" o "fornisce" alcunché al concorrente subappaltante. Più semplicemente, qualora un servizio o un'attività oggetto dell'appalto principale sia interamente scorporabile, il subappaltatore svolge direttamente tale servizio o tale attività e, quindi, come anche previsto nel disciplinare della gara che qui occupa, è solo lui a dover possedere i relativi requisiti" ¹⁹.

Solo nell'ipotesi in cui assuma carattere necessario ²⁰ - ma è tale solo in rapporto ai requisiti di ordine speciale, non essendo invece predicabile in rapporto a quelli di ordine generale in alcun modo "delegabile" a terzi a cagione della sua natura personalissima -, lo stesso assume carattere di strumento di qualificazione ed è in grado, pertanto, di supplire alla relativa lacuna da parte del concorrente alla procedura di affidamento.

Diversamente, i.e. quanto non abbia carattere necessario e, comunque, non involga un requisito di ordine generale, il concorrente non può dirsi esonerato dal possesso del relativo requisito mercé, in caso contrario, la possibilità di eludere il generale obbligo di qualificazione quale strumento in grado di consentire alle committenze pubbliche di poter interloquire,

trattare e concludere contratti con operatori economici che siano, sotto tutti i profili, affidabili.

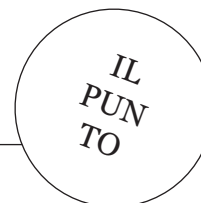
Ciò *a fortiori* per il requisito in argomento, l'iscrizione alla White List, attraverso il quale si vuole escludere qualsiasi possibilità di partecipazione attiva della criminalità organizzata: è evidente, in tal senso, che l'assenza indefettibile requisito non possa essere colmata (*rectius* elusa) attraverso l'impiego dello strumento del subappalto (che, come detto, non assume portata qualificante) poiché, in questo modo:

- si snaturerebbe, a dispetto della volontà del Legislatore, la portata del requisito in argomento, il quale passerebbe dall'essere requisito di partecipazione (che in quanto tale deve essere posseduto dal concorrente sino dal momento della scadenza del termine per la presentazione delle offerte e sino alla conclusione del contratto) a requisito di esecuzione;
- si finirebbe con l'individuare uno strumento atto ad eludere il mancato possesso di un indefettibile requisito di moralità, con buona pace, a questo punto, di tutte le garanzie che tale strumento si premura di perseguire.

19. TAR Cagliari, n. 824/2021.

20. Cfr., fra le tante, Consiglio di Stato, Sez. V[^], 7465/2025: "Il subappalto necessario - che tale è in quanto l'affidamento (a un soggetto dotato delle pertinenti qualificazioni) dell'esecuzione delle lavorazioni riconducibili alle categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria è imposto dal difetto di qualifica del concorrente ad eseguire quel tipo di prestazioni - si differenzia dal punto di vista funzionale dal subappalto facoltativo, ma non nella natura giuridica. Conseguentemente, non può postularsene, in assenza di una previsione normativa, un differente regime giuridico (anche sotto il profilo della forma della dichiarazione), essendo sufficiente che il concorrente dia espressa indicazione della volontà di ricorrere al subappalto per supplire al requisito di qualificazione mancante".

La ripartizione delle competenze tra RUP e Commissione giudicatrice nel procedimento di gara



di Achille Morcavallo e Giuseppe Pugliese

Introduzione

La riforma introdotta dal D.Lgs. 36/2023 ha inciso in modo significativo sull'assetto organizzativo e funzionale delle procedure di affidamento, ridefinendo il rapporto tra il Responsabile unico del procedimento e la Commissione giudicatrice, nella prospettiva di un complessivo rafforzamento dell'efficienza, della trasparenza e della razionalità dell'azione amministrativa.

Tale intervento normativo si inserisce nel più ampio disegno di rinnovamento del diritto dei contratti pubblici, volto a valorizzare i principi di professionalità, responsabilizzazione e imparzialità, nonché a superare talune rigidità applicative emerse nella prassi sotto la vigenza della disciplina previgente. In questo quadro, l'ampliamento dei poteri attribuiti al RUP e la possibilità, prevista anche per gli appalti sopra soglia, di assumerne la presidenza della Commissione giudicatrice rappresentano una novità di particolare rilievo sistematico. Tale scelta legislativa appare orientata a valorizzare la conoscenza interna dell'oggetto del contratto e del contesto procedimentale, favorendo una più consapevole ed efficace valutazione delle offerte, nonché una maggiore integrazione tra le fasi istruttorie e valutative del procedimento di gara, in un'ottica di semplificazione e di riduzione dei tempi decisionali.

Parallelamente, la revisione del regime delle incompatibilità dei commissari e l'introduzione di una maggiore flessibilità nella composizione e nella continuità operativa della Commissione rispondono all'esigenza di perseguire un equilibrato bilanciamento tra istanze di efficienza e garanzie di imparzialità.

In tal senso, il legislatore ha inteso attenuare la dipendenza strutturale da competenze esterne, consentendo alle stazioni appaltanti (in particolare a quelle di minori dimensioni) di operare con un più elevato grado di autonomia organizzativa, senza tuttavia sacrificare le esigenze di competenza tecnica e di correttezza procedimentale. Questa nuova architettura normativa, pur ispirata a finalità di semplificazione e di maggiore funzionalità dell'agire amministrativo, non è esente dal sollevare rilevanti questioni applicative e interpretative.

Esse attengono, in particolare, alla corretta delimitazione tra funzioni decisorie e funzioni valutative, al rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e prevenzione dei conflitti di interesse, nonché alle ricadute sul piano della responsabilità amministrativa e della gestione del contenzioso, profili rispetto ai quali la prassi applicativa e l'elaborazione giurisprudenziale saranno chiamate a fornire progressivi chiarimenti.

1. La nuova fisionomia della Commissione giudicatrice

Nell'architettura dei contratti pubblici la commissione giudicatrice si configura come un organo collegiale di natura tecnica, straordinario e temporalmente circoscritto, istituito al fine di assicurare una valutazione qualificata, indipendente e imparziale delle offerte nei casi in cui l'aggiudicazione avvenga sulla base di criteri qualitativi o dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Essa si colloca, da sempre, in una posizione strategica all'interno del procedimento di gara, poiché sovrintende alla fase maggiormente connotata da discrezionalità tecnica, incidendo in modo determinante sull'esito della selezione e, in definitiva, sulla scelta dell'operatore economico destinatario dell'affidamento.

Proprio la delicatezza e l'incisività di tale funzione hanno reso la commissione giudicatrice oggetto di una costante e articolata evoluzione normativa, nella continua ricerca di un punto di equilibrio tra le esigenze di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa, le istanze di elevata competenza tecnico-professionale e le crescenti necessità di semplificazione e speditezza procedimentale.

Il confronto tra il previgente d.lgs. 50/2016 e l'attuale d.lgs. 36/2023 evidenzia, sotto questo profilo, un mutamento di approccio di portata significativa e non meramente formale. Il Codice del 2016 aveva, infatti, enfatizzato la rigidità di talune garanzie strutturali, sperimentando sistemi di selezione centralizzati dei commissari e affermando un marcato principio di separazione tra i soggetti coinvolti nella predisposizione degli atti di gara e coloro chiamati a valutare le offerte.

Tale impostazione era sorretta dall'intento di prevenire possibili condizionamenti e di assicurare una terzietà sostanziale e strutturale della commissione rispetto all'amministrazione procedente. Con il nuovo Codice dei contratti pubblici, il legislatore prende atto dei limiti applicativi di tale modello, ritenuto eccessivamente gravoso e, in talune circostanze,

fonte di rallentamenti e inefficienze, soprattutto per le amministrazioni di minori dimensioni.

Ne consegue l'introduzione di un assetto più flessibile, fondato sulla responsabilizzazione delle stazioni appaltanti e sulla valorizzazione delle competenze professionali interne, in coerenza con una visione maggiormente funzionale e orientata al risultato dell'azione amministrativa.

In quest'ottica, la commissione giudicatrice viene progressivamente ridisegnata come un organo che, pur conservando un'autonomia tecnico-istruttoria, risulta maggiormente integrato nell'organizzazione amministrativa dell'ente, superando una concezione rigidamente separativa di matrice difensiva. Il nuovo art. 93 del d.lgs. 36/2023, in coordinamento con l'art. 51 per gli affidamenti sottosoglia, riconosce, infatti, la possibilità che il Responsabile unico del procedimento partecipi alla commissione giudicatrice e, in determinate ipotesi, ne assuma la presidenza.

Tale apertura normativa segna un deciso superamento del precedente paradigma fondato sulla presunzione generalizzata di incompatibilità endoprocedimentale e riflette la consapevolezza che la conoscenza approfondita dell'oggetto del contratto, maturata dal RUP nelle fasi di programmazione, progettazione e istruttoria, possa costituire un valore aggiunto nel segmento valutativo della procedura.

Ciò, tuttavia, a condizione che restino rigorosamente salvaguardati i principi di trasparenza, imparzialità, rotazione e prevenzione dei conflitti di interesse, che continuino a rappresentare presidi indefettibili dell'intero sistema.

Il nuovo impianto normativo accentua, inoltre, una chiara preferenza per la composizione interna della commissione giudicatrice, relegando il ricorso a componenti esterni a ipotesi residuali e subordinate alla previa verifica dell'assenza, all'interno delle amministrazioni pubbliche, di professionalità idonee e adeguate alla complessità dell'affidamento. Si tratta di una scelta coerente con la logica complessiva

del Codice del 2023, che mira a rafforzare le capacità amministrative, ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili e ridurre tempi e costi procedurali, conferendo alle stazioni appaltanti un ruolo più marcato di presidio, coordinamento e responsabilità nella gestione dell'intera procedura di gara.

La commissione giudicatrice, così rinnovata, conserva la propria natura di organo tecnico-istruttorio a carattere endoprocedimentale, privo di potere provvedimentale autonomo, ma dotato di un significativo e non eludibile spazio di discrezionalità tecnica. Essa continua a rappresentare una garanzia essenziale per la corretta applicazione della *lex specialis* e per la tutela dell'interesse pubblico all'affidamento del contratto al miglior offerente.

Tuttavia, nel nuovo sistema, essa si inserisce in un quadro più dinamico e funzionale, nel quale la rigidità formale delle incompatibilità cede il passo a un controllo più concreto e sostanziale dei potenziali conflitti di interessi e nel quale l'amministrazione è chiamata a esercitare, con maggiore consapevolezza e responsabilità, il proprio ruolo di regia complessiva dell'intero procedimento di gara.

2. La figura del RUP nel nuovo codice dei contratti pubblici

Nel nuovo Codice dei contratti pubblici, il D.Lgs. 36/2023, l'art. 15 istituisce la figura del Responsabile Unico del Progetto (RUP) quale soggetto centrale e strategico nell'intero ciclo di vita dell'intervento pubblico, dalla fase di programmazione, passando per la progettazione e l'affidamento, fino all'esecuzione del contratto.

Il legislatore attribuisce al RUP un ruolo di autentico project manager pubblico, chiamato a garantire il completamento dell'intervento nei tempi stabiliti e nel rispetto degli obiettivi prefissati, esercitando funzioni di indirizzo, coordinamento e supervisione dell'intero procedimento amministrativo. Tale impostazione risponde all'esigenza di assicurare unitarietà di governo dell'azione amministrativa e una chiara individuazione delle responsabilità.

L'incarico può essere svolto anche avvalendosi di responsabili di fase ai sensi dell'art. 15, comma 4, che affiancano il RUP nelle diverse articolazioni del procedimento, senza tuttavia incidere sulla titolarità unitaria della funzione e sulla responsabilità finale, che resta in capo al RUP quale garante della coerenza complessiva dell'operazione. I requisiti e i compiti del RUP sono disciplinati in modo puntuale dall'Allegato I.2 al Codice, che ne definisce le modalità di nomina, le competenze professionali richieste e le responsabilità operative. In particolare, l'art. 2, comma 1, dell'Allegato stabilisce che il RUP può essere individuato anche tra dipendenti non dirigenti della stazione appaltante e può delegare a personale interno o a centrali di committenza esclusivamente operazioni di carattere esecutivo, con espressa esclusione delle attività di verifica e valutazione, soprattutto nell'ambito del ciclo di vita digitale dei contratti, compreso l'accesso alle piattaforme di cui all'art. 25 del Codice. Sul piano dei requisiti professionali, l'Allegato I.2 richiede al RUP una adeguata qualificazione tecnica, in particolare per gli appalti di lavori, prevedendo titoli di studio, esperienza e formazione coerenti con la complessità dell'intervento (art. 4).

L'esperienza richiesta è graduata in relazione alla natura e all'importo del contratto, risultando più stringente per gli affidamenti di maggiore rilevanza economica o tecnica; analogamente, per servizi e forniture caratterizzati da specifiche complessità, possono essere richieste competenze specialistiche e titoli accademici di livello superiore.

Quanto alle funzioni, il RUP è investito di responsabilità comuni a tutte le fasi del procedimento: coordina l'intervento pubblico assicurando il rispetto delle tempistiche, dei costi preventivati e degli standard qualitativi, nonché vigilando sulla sicurezza in fase di esecuzione (Allegato I.2, art. 6).

Nell'ambito dell'affidamento, svolge attività di verifica, coordinamento e impulso decisionale, pur senza sostituirsi agli organi competenti per le valutazioni tecniche o discrezionali, e mantiene la competenza all'acquisizione del CIG in assenza di un responsabile di fase.

Il Codice prevede inoltre la possibilità di istituire una struttura stabile di supporto al RUP (art. 15, comma 6; Allegato I.2, art. 3), particolarmente utile negli interventi di elevata complessità, ferma restando la responsabilità unitaria del RUP.

Infine, a seguito delle precisazioni introdotte dal decreto correttivo (D.Lgs. 209/2024), il legislatore ha chiarito i limiti alla delega delle funzioni, ribadendo che il RUP può delegare solo attività esecutive e non compiti di valutazione o verifica, soprattutto con riferimento alla gestione digitale dei contratti e all'utilizzo delle piattaforme ANAC. In tal modo, il RUP si configura come una figura centrale e determinante, nella quale si coniugano competenza tecnica, responsabilità procedurale e funzione di guida unitaria dell'intervento pubblico, in linea con una governance degli appalti sempre più moderna e integrata.

3. Il rapporto tra RUP e Commissione giudicatrice nella fase della valutazione delle offerte

Nella fase di valutazione delle offerte, la relazione tra il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) e la Commissione giudicatrice si configura come un chiaro paradigma di separazione funzionale tra la dimensione tecnico-valutativa e quella di controllo e presidio procedimentale.

Tale assetto risponde all'esigenza di garantire, da un lato, l'autonomia e l'indipendenza del giudizio tecnico e, dall'altro, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa nel suo complesso. La Commissione giudicatrice, costituita quale organo collegiale dotato di competenza specialistica e di autonomia decisionale, è titolare dell'esclusivo potere di valutare le offerte presentate dagli operatori economici, formulando un giudizio complessivo che rappresenta l'esito finale della sintesi dei contributi individuali dei commissari. Tale giudizio si connota per la sua natura eminentemente discrezionale-tecnica, in quanto espressione dell'integrazione delle conoscenze settoriali e delle capacità professionali dei singoli membri della Commissione, chiamati a pervenire a

una determinazione condivisa, ponderata e coerente con i criteri di valutazione fissati dalla *lex specialis*. Proprio in ragione di tale natura, il giudizio della Commissione deve rimanere immune da interferenze esterne, preservando l'autonomia dell'organo collegiale e la neutralità della valutazione, quale presupposto essenziale di imparzialità e attendibilità del risultato finale.

Il RUP, pur rivestendo un ruolo centrale nella governance complessiva del procedimento di gara, è invece chiamato a svolgere una funzione distinta e complementare, riconducibile a un'attività di presidio, coordinamento e vigilanza procedimentale, volta ad assicurare la conformità dell'iter amministrativo alle disposizioni normative e ai principi generali dell'azione amministrativa.

In tale veste, il RUP non esercita alcuna funzione valutativa sulle offerte, né può sostituirsi alla Commissione nelle scelte tecnico-discrezionali di competenza esclusiva di quest'ultima; la sua attività si limita a verificare l'assenza di macroscopiche irragionevolezza, di incoerenze procedurali o di errori palesi che possano incidere sulla legittimità del procedimento.

Questa configurazione funzionale consente di preservare l'autonomia del giudizio tecnico, evitando che la discrezionalità valutativa venga indirettamente condizionata da soggetti estranei alla Commissione, anche se titolari di responsabilità procedurali.

L'articolazione dei ruoli tra RUP e Commissione giudicatrice evidenzia, pertanto, un equilibrato bilanciamento tra esigenze di efficienza amministrativa e tutela della correttezza tecnica della valutazione, nel quale ciascun soggetto opera entro confini ben definiti. La Commissione determina il contenuto del giudizio sulle offerte con piena libertà tecnica, mentre il RUP assicura che la procedura si svolga nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento.

In tale prospettiva, il giudizio della Commissione costituisce l'unico momento di cristallizzazione delle scelte tecnico-discrezionali, mentre l'intervento del RUP si colloca su un piano distinto, funzionale a garantire la legittimità

formale e sostanziale dell'azione amministrativa. La netta distinzione tra le rispettive competenze assume un rilievo essenziale ai fini della tutela della legalità dell'azione pubblica, in quanto impedisce sovrapposizioni di ruoli che potrebbero compromettere la neutralità della valutazione e l'affidabilità dell'esito della gara.

L'assetto delineato tra Commissione giudicatrice e RUP assume, in ultima analisi, una valenza sistemica, andando oltre la mera ripartizione dei compiti per configurarsi come un autentico presidio dell'imparzialità e della correttezza amministrativa.

La Commissione, quale titolare esclusiva della valutazione tecnico-discrezionale, garantisce che le scelte siano fondate su un giudizio collegiale consapevole e tecnicamente qualificato; il RUP, pur privo di poteri valutativi, assicura la coerenza procedimentale, la regolarità dell'iter e la tutela dell'interesse pubblico.

Ne emerge un modello di governance delle fasi valutative delle procedure di gara che coniuga autonomia tecnica e rigore amministrativo, rafforzando la legittimità, la trasparenza e l'affidabilità delle decisioni assunte.

4. RUP e Commissione negli appalti sottosoglia alla luce del D.Lgs 36/2023

Come già sopra evidenziato, l'articolo 51 del D.Lgs. 36/2023 introduce una delle innovazioni più rilevanti dell'attuale impianto codicistico, attribuendo al Responsabile unico del procedimento (RUP) la facoltà di partecipare ai lavori della Commissione giudicatrice e di assumerne la presidenza nelle procedure sottosoglia.

Tale previsione segna un netto superamento del precedente modello normativo, fondato su una rigida separazione tra la fase di predisposizione degli atti di gara e quella di valutazione delle offerte, separazione che si traduceva in un divieto assoluto di partecipazione del RUP all'organo deputato all'esame tecnico-discrezionale delle proposte presentate dagli operatori economici.

L'eliminazione di tale incompatibilità endoprocedimentale costituisce espressione di una precisa scelta di politica legislativa, volta ad abbandonare schemi formalistici ormai ritenuti non più funzionali all'efficienza dell'azione amministrativa. In tale prospettiva, il legislatore del 2023 ha inteso valorizzare in modo più incisivo le professionalità interne alle amministrazioni aggiudicatrici, riconoscendo al RUP un ruolo non soltanto di coordinamento procedimentale, ma anche di possibile partecipazione all'organo valutativo, purché entro limiti ben definiti.

La scelta normativa si inserisce coerentemente nell'orizzonte complessivo della riforma del Codice, orientata al rafforzamento della capacità amministrativa delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento a quelle di minori dimensioni, nelle quali il ricorso sistematico a competenze esterne risulta spesso difficoltoso sotto il profilo organizzativo o eccessivamente oneroso sotto quello economico.

Il riconoscimento della possibilità per il RUP di presiedere la Commissione giudicatrice nelle procedure sottosoglia assume, in tale contesto, la funzione di un presidio di continuità tecnico-amministrativa, idoneo a garantire una connessione organica tra la fase di programmazione, la predisposizione della documentazione di gara e l'attività valutativa, senza che ciò comporti una compressione delle garanzie procedurali o una compromissione dell'imparzialità del giudizio.

Al contrario, la continuità funzionale affidata al RUP è concepita come strumento di razionalizzazione e semplificazione del procedimento, in grado di accrescere la coerenza complessiva dell'azione amministrativa. L'attribuzione di tali funzioni al RUP è, tuttavia, subordinata al rigoroso rispetto dei criteri di competenza, trasparenza e rotazione, che il nuovo Codice individua quali parametri imprescindibili per ogni scelta organizzativa incidente sulla composizione della Commissione giudicatrice.

L'abrogazione dell'incompatibilità non comporta, infatti, alcuna attenuazione dei presidi di imparzialità e indipendenza del giudizio tecnico; essa determina piuttosto

un rafforzamento dell'onere, in capo alle amministrazioni aggiudicatrici, di procedere a una puntuale verifica preventiva dell'idoneità professionale del soggetto designato, nonché della sussistenza delle condizioni di neutralità e assenza di conflitti di interesse richieste dall'art. 93 del Codice.

Il nuovo assetto delle procedure sottosoglia, pertanto, non mira a confondere i ruoli né a ridimensionare l'autonomia tecnico-valutativa della Commissione giudicatrice, ma persegue un modello organizzativo più flessibile e aderente alle concrete esigenze operative delle stazioni appaltanti, nel quale la semplificazione procedimentale si accompagna a un rafforzamento della responsabilità individuale.

In questo quadro, la partecipazione e, ove ricorrano i presupposti, la presidenza del RUP all'organo collegiale si configurano come strumenti di razionalizzazione ed efficienza del procedimento di gara, in cui la qualità delle valutazioni è assicurata tanto dal patrimonio di competenze interne all'amministrazione quanto dalla rigorosa osservanza dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa.

5. La posizione del RUP negli appalti sopra soglia

Nel contesto degli appalti sopra soglia, la disciplina concernente il ruolo del Responsabile unico del procedimento (RUP) all'interno della Commissione giudicatrice si presenta più articolata e aperta a interpretazioni evolutive rispetto al regime delineato per le procedure sottosoglia. L'articolo 93 del Codice dei contratti pubblici stabilisce, infatti, che il RUP può far parte della Commissione giudicatrice e, pur in assenza di una previsione normativa espressa sul punto, non esclude la possibilità che egli possa assumerne anche la presidenza.

Tale lettura sistematica della disposizione si fonda sull'assenza di un divieto esplicito e sulla necessità di interpretare la norma in coerenza con i principi generali del Codice, orientati alla valorizzazione delle competenze

e all'efficienza dell'azione amministrativa. Questa interpretazione ha trovato una significativa conferma autorevole nella delibera di precontenzioso n. 89 dell'11 marzo 2025 dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), la quale, richiamando l'ordinanza n. 4016/2024 del Consiglio di Stato, ha affermato che precludere in via automatica al RUP la presidenza della Commissione nelle procedure di importo superiore alle soglie europee costituirebbe una restrizione ingiustificata e priva di fondamento normativo. Secondo l'ANAC, una simile esclusione non risulta coerente con la volontà del legislatore, che non ha inteso reintrodurre surrettiziamente un regime di incompatibilità generalizzata, ma piuttosto demandare alle amministrazioni una valutazione caso per caso, fondata sul rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento.

La ratio sottesa alla pronuncia dell'Autorità risiede nel riconoscimento dell'esigenza di garantire una maggiore flessibilità organizzativa e funzionale alle stazioni appaltanti, soprattutto in relazione a procedure complesse o caratterizzate da elevato contenuto tecnico. In tale prospettiva, viene valorizzata la competenza e la conoscenza approfondita dell'oggetto dell'appalto che il RUP, quale figura centrale nella fase istruttoria e programmatica, è in grado di apportare ai lavori della Commissione.

Il contributo specialistico del RUP può, infatti, incidere positivamente sulla qualità e sull'affidabilità delle valutazioni, favorendo una gestione più organica, coerente e consapevole dell'intero procedimento di gara.

Resta fermo, tuttavia, che la legittimità della nomina del RUP a presidente della Commissione giudicatrice è subordinata al rispetto rigoroso dei principi di trasparenza, competenza e rotazione degli incarichi, che il Codice individua quali presidi essenziali a tutela dell'imparzialità e della regolarità dell'azione amministrativa. In tale ambito, assume un ruolo centrale il controllo preventivo sull'assenza di situazioni di conflitto di interessi, che deve essere condotto in modo puntuale e concreto, evitando automatismi preclusivi non giustificati. Sul piano della vigilanza, l'ANAC ha

chiarito che la mera conoscenza istituzionale tra i componenti della Commissione e gli operatori economici partecipanti non è di per sé idonea a configurare una causa di incompatibilità o di conflitto di interessi, trattandosi di una condizione ordinaria e fisiologica nell'ambito dell'attività amministrativa, soprattutto in settori caratterizzati da una platea ristretta di operatori qualificati. Risulta pertanto essenziale distinguere tra rapporti di conoscenza istituzionale, leciti e inevitabili, e situazioni di conflitto sostanziale, idonee a incidere sull'obiettività, sull'indipendenza e sulla correttezza della valutazione tecnica.

In conclusione, la posizione del RUP all'interno delle Commissioni giudicatrici negli appalti sopra soglia evolve verso una concezione più matura e funzionale, nella quale la competenza tecnica e l'esperienza procedimentale possono legittimamente integrarsi con il rigore delle garanzie amministrative. Ne emerge un modello organizzativo improntato a maggiore flessibilità e responsabilizzazione, capace di coniugare l'efficienza dell'azione amministrativa con il rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza che costituiscono l'architrave del sistema degli appalti pubblici.

6. Conclusioni: tra nuove sinergie e potenziali aree di contenzioso

La riforma introdotta dal D.Lgs. 36/2023 ha delineato un rapporto sensibilmente più flessibile e dinamico tra il Responsabile unico del procedimento (RUP) e la Commissione giudicatrice, attribuendo al primo un maggiore margine di intervento e, al contempo, semplificando le regole relative alla composizione e al funzionamento dell'organo valutativo. Tale evoluzione normativa si inserisce nel più ampio disegno di modernizzazione della governance degli appalti pubblici, volto a superare modelli eccessivamente rigidi e a rafforzare l'efficienza complessiva dell'azione amministrativa. La maggiore permeabilità dei ruoli che ne deriva, se da un lato risponde all'esigenza di valorizzare le professionalità interne alle stazioni appaltanti e di rendere più fluido il procedimento di gara, dall'altro impone un corrispondente

rafforzamento delle cautele organizzative e procedurali, al fine di prevenire rischi di commistione indebita delle funzioni. In tale prospettiva, assumono particolare rilievo le misure volte alla corretta gestione dei conflitti di interesse, alla piena tracciabilità delle decisioni assunte nelle diverse fasi della procedura e alla puntuale motivazione delle scelte organizzative, in primis quelle relative alla nomina dei componenti della Commissione giudicatrice e all'eventuale attribuzione di ruoli apicali al RUP.

Le principali aree potenzialmente suscettibili di contenzioso riguardano, in primo luogo, la verifica dell'anomalia delle offerte, ambito nel quale la collaborazione tra RUP e Commissione deve rimanere rigorosamente circoscritta entro i limiti delle rispettive competenze, evitando sovrapposizioni che possano incidere sulla legittimità del giudizio tecnico-discrezionale.

In secondo luogo, particolare attenzione deve essere riservata alla nomina del RUP a presidente della Commissione giudicatrice, soprattutto negli appalti sopra soglia, ipotesi che richiede una verifica stringente e adeguatamente documentata del possesso delle competenze tecniche, professionali e giuridiche necessarie a garantire un esercizio imparziale e consapevole delle funzioni attribuite.

In terzo luogo, rileva la fase di selezione dei commissari, nella quale la semplificazione delle regole in materia di incompatibilità, pur funzionale alla razionalizzazione del procedimento, non può in alcun modo tradursi in una compressione delle garanzie di indipendenza e imparzialità dell'organo collegiale.

Il legislatore ha, dunque, optato per un modello organizzativo che valorizza in modo significativo le competenze interne e attribuisce al RUP una posizione centrale e trasversale lungo l'intero procedimento di gara, mentre la Commissione giudicatrice, pur mantenendo la propria autonomia tecnico-professionale e la titolarità esclusiva delle valutazioni discrezionali, opera in un rapporto più stretto e collaborativo con il responsabile del procedimento. Tale assetto presuppone un elevato livello di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti e

una chiara delimitazione dei rispettivi ambiti di intervento. Il nuovo equilibrio istituzionale delineato dal Codice richiede, pertanto, un approccio gestionale consapevole e rigoroso: solo attraverso un'attenta regolazione delle potenziali sovrapposizioni di ruoli, un costante presidio dei principi di trasparenza, imparzialità e rotazione, nonché un'adeguata formalizzazione delle scelte organizzative, sarà possibile assicurare procedure di gara pienamente conformi alle finalità del Codice e, al contempo, resilienti rispetto a contestazioni, controlli e verifiche in sede giurisdizionale.

- Paragrafi n. 1 - 2 - 3 a cura di Achille Morcavallo
- Paragrafi n. 4 - 5 - 6 - 7 a cura di Giuseppe Pugliese

////////////////////////////////////
- Paragrafi n. 1 - 2 - 3 a cura di Achille Morcavallo
- Paragrafi n. 4 - 5 - 6 - 7 a cura di Giuseppe Pugliese

Pareri & Sentenze



TAR Lazio Roma sez. I quater 15/12/2025 n. 22594

Contratti pubblici e Annotazioni Casellario ANAC (Risoluzione Contrattuale e Diligenza dell'O.E)

In virtù di tale Sentenza, ANAC, nel suo potere di annotazione al Casellario Informatico per risoluzioni contrattuali per grave inadempimento, svolge un ruolo informativo/istruttorio, non giudicante sulla fondatezza dell'illecito, limitandosi a verificare la "non manifesta infondatezza" della notizia e se l'informazione è utile per le stazioni appaltanti, senza sostituirsi al giudice ordinario per stabilire legittimità o colpa, operando in un'ottica di "fumus" di illecito e garantendo il contraddittorio per non creare danni ingiusti all'operatore economico, come ribadito dalla giurisprudenza amministrativa che ne razionalizza l'operato.

Il sindacato del giudice amministrativo sull'annotazione si concentra sulla completezza e imparzialità della rappresentazione degli opposti interessi (Stazione Appaltante e Operatore Economico), ma esclude l'obbligo per ANAC di esaminare e risolvere questioni complesse (es. congruità dei compensi, errori di classificazione tecnica) che richiedono un'istruttoria approfondita o una CTU, le quali sono di esclusiva competenza del giudice ordinario. Le contestazioni dell'impresa devono dimostrare un vizio "manifestamente infondato" o "abnorme" della risoluzione, ovvero la sua immediata percepibilità senza approfondimenti istruttori. Il principio affermato è che l'operatore economico (OE) ha un preciso dovere di diligenza professionale in fase di partecipazione a una gara: deve analizzare accuratamente le specifiche, verificarne la fattibilità e remuneratività, e chiedere chiarimenti ex ante, ovvero prima di presentare l'offerta; di conseguenza, non può poi lamentarsi ex post (dopo la gara) in sede di ricorso, contestando vizi (come budget incongruo o classificazione errata) che erano palesi e conoscibili durante la fase di preparazione dell'offerta, perché questo precluderebbe la contestazione, in quanto tali difetti dovevano essere risolti prima, attraverso i meccanismi di richiesta chiarimenti. Questo principio deriva dall'evoluzione della giurisprudenza e mira a garantire la serietà e la correttezza delle offerte, evitando che operatori non diligenti possano trarre vantaggio da incongruenze poi contestate strategicamente.

E' una decisione del TAR che chiarisce il potere di annotazione dell'ANAC: non è un giudizio di merito sull'operatore, ma un accertamento informativo per verificare la "non manifesta infondatezza" di una segnalazione (come una risoluzione) per il Casellario, essenziale per le future Stazioni Appaltanti (Art. 80, co. 5, lett. c-ter D.Lgs. 50/2016). Questa pronuncia quindi ribadisce che l'attività dell'ANAC deve essere autonoma, motivata e rispettosa dei diritti degli operatori, anche nel processo di digitalizzazione delle informazioni. In sintesi, se la lite ha profili tecnici o economici complessi (richiedenti CTU), l'arbitrato dell'ANAC è inammissibile e la competenza è del giudice civile ordinario, soprattutto se esiste già un contenzioso civile in corso. L'esito è stato il seguente, ricorso respinto e annotazione nel Casellario confermata.

Consiglio di Stato sez. V 16/12/2025 n. 9967**Soccorso istruttorio processuale - Requisiti di esecuzione e adempimento**

Il testo della Sentenza in esame riassume correttamente i principi chiave del soccorso istruttorio (Art. 101 D.Lgs. 36/2023): è obbligatorio per la Stazione Appaltante (SA) colmare carenze documentali (anche nel DGUE); anche se il suddetto strumento non viene attivato, il giudice amministrativo può intervenire in via suppletiva per sanare la carenza ad es. di requisiti speciali, purché esistenti entro la data di scadenza della offerta; il soccorso quindi può essere utilizzato per sanare o integrare l'omessa dichiarazione o la documentazione carente relativa a un requisito speciale (come i servizi analoghi), purché il requisito fosse posseduto alla data di scadenza delle offerte.

Il mancato utilizzo del soccorso istruttorio da parte della stazione appaltante (art. 101, d.lgs. n. 36/2023) permette al giudice amministrativo, in caso di ricorso fondato, di attivare un soccorso istruttorio processuale. Questo consente all'operatore economico di confermare e comprovare il possesso di requisiti speciali di partecipazione direttamente in sede giudiziale, rimediando all'inerzia procedimentale. Vi è altresì una Distinzione tra Fasi: Il Codice dei Contratti (D.Lgs. 36/2023, Art. 18, co. 6) separa nettamente i requisiti di partecipazione/offerta (verificati in gara) da quelli esecutivi (verificati in corso d'opera).

Si tende sempre al c.d. Favor Participationis: Se la lex specialis non è chiara, si preferisce l'interpretazione che favorisce la massima partecipazione, evitando esclusioni pretestuose. Nel corso della gara, la rilevanza delle carenze non giustifica l'esclusione o la decadenza se non esplicitamente previste come requisiti di ammissione e/o offerta. Invece, in fase esecutiva, le carenze sono da ritenersi rilevanti solo se riguardano l'esecuzione del contratto, potendo portare a risoluzione o decadenza in fase esecutiva. Vi è pertanto distinzione tra giudizio inerente la fase di gara e giudizio inerente la fase di esecuzione contrattuale.

Corte costituzionale 16/12/2025 n. 188**Trattamento economico negli appalti, Retribuzione minima tabellare inderogabile, salario minimo**

La Corte Costituzionale, con la [sentenza n. 188 del 16.12.2025](#), ha respinto il ricorso del Governo sulla legge regionale della Puglia, dichiarando legittima la fissazione di una soglia retributiva minima (9 euro/ora) negli appalti pubblici perché la norma regionale è circoscritta a tale ambito e non introduce un salario minimo generale, rispettando così le competenze statali e le finalità di tutela del lavoro senza ledere l'autonomia collettiva.

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'impugnazione inammissibile, ritenendo la norma circoscritta agli appalti e non estesa a tutti i contratti privati, ma ha lasciato aperta la questione sulla legittimità di tali leggi regionali in futuro, dato il delicato equilibrio tra autonomia regionale e competenza statale in materia di lavoro e concorrenza.

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili i ricorsi del Governo contro una legge regionale che imponeva minimi salariali negli appalti pubblici, rilevando che la norma regionale non viola la competenza statale né i principi costituzionali, ma si limita a regolare l'applicazione dei Contratti Collettivi Nazionali (CCNL) negli appalti, perseguendo obiettivi di tutela del lavoro e lotta al dumping contrattuale, senza creare un salario minimo generalizzato per tutti i rapporti privati.

Pertanto con questa sentenza è stata riscontrata una vera e propria inammissibilità delle questioni governative: Il Governo non ha spiegato come una norma regionale negli appalti pubblici possa contrastare con principi come proporzionalità, sufficienza retributiva o autonomia della contrattazione collettiva.

La Competenza regionale è da ritenersi legittima: La Corte ha stabilito che la norma regionale non lede le competenze legislative statali, ma opera nell'ambito specifico degli appalti pubblici, stabilendo quale CCNL applicare.

Non è un salario minimo generalizzato: La disposizione regionale non introduce un salario minimo universale, ma si inserisce nel contesto degli appalti pubblici, legittimando la tutela del lavoro e il contrasto al dumping (concorrenza sleale basata sul basso costo del lavoro).

In sintesi la Consulta ha ritenuto che le Regioni possano stabilire criteri retributivi minimi negli appalti pubblici attraverso la scelta del CCNL da applicare, senza invadere la sfera di competenza statale, poiché si tratta di una misura mirata a obiettivi di interesse pubblico negli appalti, non di una regolamentazione generale dei rapporti di lavoro.

TAR Lombardia Milano sez. V 17/12/2025 n. 4190

Autotutela - Revoca della gara - Clausole esonero responsabilità

L'autotutela, secondo tale sentenza, è un potere-dovere (non rinunciabile) che l'Amministrazione ha per tutelare l'interesse pubblico, dovendo adattarsi alle circostanze (art. 97 Cost.) e non potendo essere limitato preventivamente, neanche in un bando (lex specialis), perché gli interessi pubblici sono indisponibili e la P.A. deve garantire il buon andamento e la mutabilità dell'azione amministrativa.

Le clausole inserite nella lex specialis (bando di gara) che esonerano preventivamente la stazione appaltante dalla responsabilità risarcitoria per atti illeciti o illegittimi sono generalmente considerate nulle per contrarietà a principi costituzionali (artt. 28 e 97 Cost.) e al principio generale di buona fede, in quanto limitano in modo eccessivo la tutela del privato e l'azione amministrativa responsabile; la giurisprudenza le considera clausole abusive, inefficaci e disapplicabili, non potendo la PA esimersi dai propri obblighi di correttezza e trasparenza.

Le clausole che escludono la responsabilità dell'Amministrazione o che limitano l'accesso alla giustizia sono illegittime, violando l'art. 28 Cost (responsabilità dei funzionari) e l'art. 97 (buon andamento ed imparzialità), oltre all'art. 1129, che invalida patti di esonero per dolo o colpa grave, garantendo il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) anche contro l'eccesso di potere amministrativo, poiché nessuno può essere dispensato dal rispondere delle proprie azioni, specialmente nella funzione pubblica. È invece lecita la rinuncia preventiva del privato al solo indennizzo per atti di autotutela legittimi.

In sintesi, una clausola che esonera una PA o un privato da responsabilità per dolo o colpa grave (specialmente in atti amministrativi) è nulla, perché mina i principi costituzionali di legalità, responsabilità e tutela del cittadino, garantendo sempre l'accesso alla giustizia e l'impossibilità di sottrarsi alle conseguenze delle proprie azioni illecite. Per ottenere l'indennizzo ex Art. 21-quinquies L. 241/90, l'aggiudicatario deve aver maturato un affidamento incolpevole sulla conclusione del rapporto (es. stipula del contratto).

Se la procedura di gara subisce impugnazioni immediate, la posizione dell'aggiudicatario è considerata "cedevole", non più incolpevole, poiché è consapevole che la sua posizione è condizionata dall'esito del giudizio, escludendo di fatto l'indennizzo, che copre solo il danno emergente legato a una revoca legittima che delude un'aspettativa legittima. Nelle gare pubbliche, la fase pubblicistica si conclude con la stipula del contratto (firma di tutte le parti), e fino a quel momento l'Amministrazione mantiene il potere di autotutela (annullamento d'ufficio o revoca) per motivi di interesse pubblico, anche in presenza di un'aggiudicazione già efficace, se sopravvengono ragioni giustificabili (nuova valutazione interesse, mutamento fatti). Questo potere, definito "autotutela esterna", permette di rimuovere atti illegittimi o inopportuni, tutelando l'interesse pubblico rispetto all'affidamento del singolo.

TAR Puglia-Bari, (Sez. III) sentenza del 20 dicembre 2025, n. 1479

Spese di giudizio e istanza cautelare

Con tale sentenza, il TAR ha correttamente dichiarato l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, poiché l'interesse iniziale del ricorrente è venuto meno, ma ha poi deciso sulle spese basandosi sulla "ragione più liquida" (rigetto cautelare sul fumus) e sulla situazione processuale concreta (non opposizione ma insistenza della resistente Alfa), imponendo le spese a carico di Alfa e compensandole con il Ministero, in un'ottica di bilanciamento tra la soccombenza virtuale di Alfa e la minime attività del Ministero, risolvendo così la questione dell'interesse anche ai fini delle spese la Società Alfa ha inizialmente impugnato la sua esclusione da una gara pubblica per forniture, chiedendo l'annullamento degli atti e il risarcimento danni, ma solo dopo che il Tribunale ha respinto la sospensiva per la sua offerta tecnica viziata (prezzi di listino al posto di prezzi economici, mancanza prezzi telai), Alfa ha chiesto l'improcedibilità del ricorso per carenza di interesse, poiché la propria offerta era inammissibile, mentre il Ministero e l'AMIU (ente appaltante) si opponevano, con l'AMIU che chiedeva comunque la condanna alle spese, riconoscendo il vizio ma tutelando i costi di giudizio. Vi è stato, pertanto, un cambiamento di posizione della Società Alfa: essendo l'offerta di Alfa viziata (e quindi inammissibile), la stessa Alfa, in seguito al rigetto della sospensiva, chiede ora la dichiarazione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, riconoscendo di fatto l'illegittimità della propria posizione.

In seguito a tale mutamento di posizione di Alfa, la posizione delle resistenti è stata poi precisamente la seguente: Il Ministero si è opposto al ricorso, mentre l'AMIU (ente appaltante), pur non opponendosi all'improcedibilità, chiede la condanna di Alfa alle spese legali, data la legittimità dei propri atti e il danno subito da Alfa.

In sintesi: Alfa, non potendo più sostenere la propria posizione dopo la decisione cautelare, rinuncia al ricorso, ma chiede di non essere condannata alle spese, mentre l'AMIU, pur accettando la rinuncia, chiede il rimborso delle spese sostenute.

Il Tar dichiara, pertanto, la sopravvenuta carenza di interesse, ma, stante l'insistenza della resistente AMIU sulla condanna alle spese, dispone che "le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo con AMIU S.p.A", mentre "vengono compensate con il Ministero costituito per la minima attività difensiva svolta".

E' questo un punto importante perché il Tar pone in rilievo la correlazione tra attività effettivamente svolta in giudizio, nella fattispecie minima, e la decisione di non condannare alle spese, una correlazione che non risulta essere sempre valorizzata dalla giurisprudenza amministrativa.

TAR Emilia-Romagna – Bologna (Sez. II) sentenza 23 dicembre 2025, n. 1646**White List, sufficienza della mera domanda di iscrizione**

La giurisprudenza conferma che l'iscrizione nella "white list" della Prefettura (art. 1, comma 53, L. 190/2012) è un requisito generale e imprescindibile per partecipare a gare in settori sensibili, che deve essere posseduto in modo continuo dal momento della presentazione dell'offerta, per tutta la durata della procedura di gara e nell'esecuzione dell'appalto, pena l'esclusione dalla procedura, anche alla luce del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023) che integra tale obbligo, sottolineando la sua natura di norma imperativa.

L'obbligo riguarda appalti in settori ad alto rischio di infiltrazione mafiosa (es. estrazione materiali, trasporto, autotrasporto, guardiania, ecc.). In Sintesi, l'obbligo di iscrizione nella white list è una condizione "sine qua non" che deve essere soddisfatta per tutta la vita del rapporto contrattuale, a tutela della legalità negli appalti pubblici, secondo numerose pronunce del Consiglio di Stato e TAR. Si afferma altresì che l'esclusione per mancata iscrizione alla white list è valida secondo il Codice Appalti (D.Lgs. 36/2023, art. 10), poiché legislativamente equiparata all'art. 94, comma 2, rendendola una causa tipica, non violando la tassatività.

Tuttavia, esiste un'opinione minoritaria che ritiene sufficiente la sola domanda di iscrizione per partecipare alla gara, richiedendo l'iscrizione effettiva solo al momento della aggiudicazione/stipula, sebbene l'orientamento prevalente, confermato anche dalla Cassazione, richieda l'iscrizione già al momento della partecipazione per le attività a rischio. Le attività esposte a rischio di infiltrazioni mafiose (elencate nell'art. 1, comma 53, L. 190/2012) necessitano dell'iscrizione obbligatoria nella white list per partecipare alle gare. La giurisprudenza è ferma: la Stazione-Amministrazione appaltante vincolata dalle proprie regole di gara (lex specialis), non potendole modificare in corso di procedura, in virtù del principio dell'auto vincolo, che garantisce l'imparzialità e la parità di condizioni tra i concorrenti, prevalendo sul mero "favor participationis", salvo annullare tutto con potere di autotutela.

Questo significa che se una regola è minima e chiara, l'ente non può fare eccezioni per favorire qualcuno, altrimenti pregiudica la lealtà della competizione e l'affidamento degli operatori. Questo orientamento giurisprudenziale, spesso richiamato nelle sentenze del Consiglio di Stato, protegge i principi fondamentali delle procedure inerenti appalti pubblici.

TAR Molise Campobasso sez. I 31/12/2025 n. 405**Indicazione CCNL da parte del concorrente – Scelta tra più contratti indicati nel bando – Dichiarazione di impegno**

La sentenza n. 405/2025 del T.A.R. Molise (Sezione Prima), pubblicata il 31 dicembre 2025, interviene su aspetti cruciali del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023), con particolare riferimento all'applicazione dei CCNL di settore e ai limiti del sindacato giurisdizionale sulla verifica di anomalia dell'offerta. L'art. 11 del D.Lgs. 36/2023 asserisce: se la Stazione Appaltante (SA) indica più CCNL nel bando, l'operatore economico può limitarsi a dichiarare l'impegno generico al rispetto del bando (e delle tutele) senza specificare quale applicherà, demandando la verifica di equivalenza alla fase di anomalia se sceglie un CCNL diverso da quelli indicati, ma l'onere di prova dell'equivalenza è sempre in capo al concorrente se non si allinea, garantendo tutele almeno pari, altrimenti può scattare l'esclusione, dato che il principio è la tutela dei lavoratori.

Il passaggio della sentenza sottolinea che, poiché il disciplinare di gara ammetteva l'applicazione indifferente di tre CCNL e l'impresa ha dichiarato di applicare quello specificato nel bando, non era necessaria un'indicazione più specifica nella domanda (ovvero la dichiarazione di equivalenza delle tutele), poiché la Stazione Appaltante riteneva ugualmente valide tutte le opzioni, garantendo comunque il rispetto dei diritti dei lavoratori (sottintendendo una tutela equivalente tra i CCNL indicati). In sostanza, la Stazione Appaltante ha stabilito una condizione di parità tra i CCNL, rendendo la scelta dell'impresa irrilevante ai fini dell'ammissione, purché aderente all'impegno preso.

Inoltre, la sentenza interviene anche relativamente al giudizio di congruità dell'offerta negli appalti pubblici, sottolineando il carattere tecnico-discrezionale dell'Amministrazione e la necessità per il giudice di intervenire solo in caso di errori macroscopici, non potendo sostituirsi valutando singole voci o la durata della seduta. Tale valutazione deve essere globale e sintetica, focalizzandosi sull'affidabilità complessiva dell'offerta, e non frammentata su singole voci, in base al nuovo Codice degli Appalti (D.Lgs. 36/2023, art. 110).

Ancora quindi, secondo la Giurisprudenza italiana in materia di appalti pubblici, il principio di immodificabilità dell'offerta impone che le giustificazioni richieste per l'anomalia (art. 110 D.Lgs 36/2023) non possano stravolgere i contenuti tecnici originari, ma debbano solo chiarire aspetti economici, evitando così che la verifica si trasformi in un "soccorso istruttorio" e che l'operatore possa modificare la propria proposta qualitativa, ledendo la parità di trattamento tra i concorrenti e la certezza del processo di gara, quindi durante la verifica di anomalia, se le giustificazioni fornite dall'offerente non sono coerenti con l'offerta tecnica iniziale, l'offerta tecnica rimane ferma e non può essere modificata per ottenere un punteggio più alto, preservando l'immodificabilità dell'offerta (offerta tecnica ed economica) e il principio di parità di condizioni tra i concorrenti, con possibili conseguenze sull'esito della verifica di anomalia ma non sul merito dell'offerta tecnica originaria.

Parere di precontenzioso n. 516 del 22 dicembre 2025

UPREC-PRE-0389-2025-S-PREC

Appalto – Servizi – Sopralluogo obbligatorio – Richiesta tardiva – Conseguenze

Il testo di tale parere sottolinea che la Stazione Appaltante possiede la discrezionalità di fissare la calendarizzazione dei sopralluoghi obbligatori nelle gare pubbliche, ma deve farlo nel rispetto della par condicio, dell'anonimato e garantendo un tempo congruo per la partecipazione, bilanciando l'esigenza di massima partecipazione e la necessità di permettere una corretta formulazione dell'offerta dopo il sopralluogo, senza date troppo vicine all'inizio del bando o alla scadenza delle offerte, come chiarito dall'ANAC (cfr. Delibera n. 234/2025), l'Autorità ha anche affermato che «qualora la Stazione appaltante, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia fissato un termine entro il quale effettuare il sopralluogo e tale termine non appaia lesivo della concorrenza in quanto non manifestamente incongruo, la richiesta della visita dei luoghi tardivamente presentata dall'impresa deve ritenersi inammissibile».

Pertanto, riscontriamo una vera e propria discrezionalità della Stazione Appaltante; spetta alla Stazione Appaltante decidere quando svolgere i sopralluoghi obbligatori. Obbligo di indicazione: l'obbligatorietà del sopralluogo deve essere giustificata e indicata nel bando. I principi da rispettare sono, la parità del trattamento, ovvero bisogna assicurare che tutti i concorrenti siano trattati allo stesso modo; mantenere l'anonimato dei partecipanti durante la calendarizzazione, evitare date troppo vicine alla pubblicazione del bando, che potrebbero ostacolare la partecipazione, inoltre è fondamentale un bilanciamento delle esigenze; non fissare date troppo ravvicinate al bando e lasciare un tempo sufficiente tra il sopralluogo e la scadenza finale per preparare l'offerta

In sintesi, l'ANAC indica un approccio equilibrato: la libertà organizzativa della Stazione Appaltante deve sempre coniugarsi con la tutela dei principi di concorrenza e trasparenza.

Parere di Precontenzioso n. 513 del 22 dicembre 2025**UPREC/PRE/0394/2025/S/PREC****Offerta economicamente più vantaggiosa, separazione offerta tecnica ed economica**

La giurisprudenza recente definisce il divieto di commistione tra offerta tecnica ed economica in tre regole fondamentali per garantire l'imparzialità della valutazione: 1) buste separate per tecnico ed economico; 2) divieto di inserire elementi economico-quantitativi nell'offerta tecnica; 3) apertura della busta economica dopo la valutazione tecnica. L'obiettivo è evitare condizionamenti, ma l'interpretazione non è formalistica, ammettendo elementi economici "necessari" o "rappresentativi" nell'offerta tecnica purché non permettano di ricostruire l'offerta economica nel suo complesso.

La giurisprudenza più recente, in particolare del Consiglio di Stato, ha delineato un triplice divieto: Componente tecnica ed economica devono essere in buste separate e sigillate per evitare confusioni. Vi è divieto di anticipazione. È proibito inserire dati economico-quantitativi (come costi specifici che ne rivelino il prezzo) nella documentazione tecnica. L'ordine di apertura buste è il seguente: l'apertura della busta economica deve avvenire dopo la valutazione dell'offerta tecnica, per non influenzare la Commissione. È necessaria una finalità e flessibilità interpretativa; occorre evitare che la conoscenza anticipata dei prezzi alteri la valutazione imparziale degli aspetti qualitativi, che sono di per sé discrezionali. Il divieto non è assoluto; sono ammessi elementi economici nell'offerta tecnica se funzionali alla descrizione della soluzione tecnica e se non permettono di ricostruire l'offerta economica nella sua interezza (es. costi specifici di una soluzione).

La sentenza afferma che l'offerente, deve essere ritenuto l'unico responsabile di un errore nella sua offerta (allegare il riepilogo delle offerte nella documentazione amministrativa) in base al principio di autoresponsabilità, che impone alle imprese appaltatrici un'alta diligenza nella preparazione di ogni atto di gara, estendendo tale dovere anche alle fasi preliminari, e che le conseguenze degli errori ricadono su chi li commette, come stabilito da giurisprudenza del Consiglio di Stato e del TAR. In sintesi, il punto centrale è il principio di autoresponsabilità: Ogni concorrente è tenuto a sopportare le conseguenze dei propri errori nella presentazione dell'offerta, che deve essere scrupolosa e completa. L'impresa deve dimostrare un'elevata professionalità (dovere di diligenza) non solo nell'esecuzione del contratto, ma anche nelle fasi di preparazione della domanda, inclusa la corretta compilazione e inserimento dei documenti. Nel caso specifico esaminato l'errore dell'offerente (inserimento errato del file riepilogativo) è un'omissione imputabile solo a sé stessa, escludendo l'applicazione del soccorso istruttorio (che serve a sanare errori formali non essenziali) poiché riguarda una fase cruciale della presentazione dell'offerta.

Parere di precontenzioso n. 522 del 22 dicembre 2025

UPREC-PRE-0395-2025-S-PREC - FASC. 2025-005180

Concessione – Servizi – costi della manodopera – non sussiste

L'ANAC, con parere n. 522 del 22 dicembre 2025, ritiene infondata la censura di omessa dichiarazione dei costi manodopera/sicurezza nelle concessioni (art. 108, co. 9 d.lgs 36/2023). La norma, imperativa negli appalti, non si estende automaticamente alle concessioni (art. 182 d.lgs 36/2023), dove l'aggiudicazione segue i criteri dell'ente (art. 183), non rendendo obbligatoria tale specifica indicazione se non prevista dalla lex specialis. I punti fondamentali di tale decisione possono così raggrupparsi: Ambito di applicazione: il d.lgs 36/2023 distingue nettamente la disciplina delle concessioni da quella degli appalti.

L'art. 108, comma 9 (obbligo di indicazione costi manodopera/sicurezza) riguarda gli appalti, non le concessioni. Vi è una vera e propria autonomia delle concessioni in tal argomento rispetto agli appalti. Ai sensi dell'art. 182 e seguenti del nuovo codice, non vi è richiamo automatico alle norme sugli appalti. Le concessioni si aggiudicano secondo i criteri del bando, rispettando requisiti tecnici ed economico-finanziari (art. 183).

Nel caso "de quo" non vi deve essere nessuna esclusione automatica. L'assenza di tale indicazione nella documentazione di gara e nella lex specialis non costituisce causa di esclusione automatica dell'aggiudicatario. Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione con tale delibera, ha ritenuto legittimo l'operato di una stazione appaltante. Con un valore di concessione di € 120.000,00 è stata respinta l'accusa di "artatamente prudentiale", confermando la conformità della condotta alle norme vigenti.

A Domanda Rispondiamo

A.
D.
R.

1

Come deve essere emessa la garanzia fideiussoria ai sensi dell'art. 106 comma 3 del codice?

In tema di garanzie per la partecipazione alla procedura la principale novità normativa introdotta dal D.Lgs. n. 209/2024 attiene alla garanzia fideiussoria che, ai sensi del comma 3, secondo periodo, dell'art. 106 del codice *"deve obbligatoriamente essere emessa e firmata digitalmente; essa deve essere altresì verificabile telematicamente presso l'emittente ovvero gestita mediante ricorso a piattaforme digitali specificate operanti con tecnologie basate su registri distribuiti ai sensi dell'articolo 8-ter, comma 1, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, conformi alle caratteristiche stabilite dall'AGID con il provvedimento di cui all'articolo 26, comma 1"*. La polizza fideiussoria dunque deve essere emessa e firmata digitalmente ovvero il documento che incorpora la polizza deve essere nativo digitale (Cfr. TAR Catanzaro, 01.12.2025 n. 2039).

2

Quali soggetti possono legittimamente redigere una perizia di variante?

L'argomento è stato recentemente affrontato dal MIT nel parere n.3892 dell'11/12/2025, in cui viene richiesto se fosse possibile interpellare un soggetto esterno alle fasi di gara nella redazione di una perizia di variante. Secondo il MIT: *"... le figure competenti per le perizie di variante sono il direttore dei lavori che fornisce al RUP l'ausilio necessario per gli accertamenti in ordine alla sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 120, comma 1, lett. c) del codice e propone al RUP le modifiche. La responsabilità della proposta di varianti spetta al direttore dei lavori, che deve valutarne la necessità, l'adeguatezza delle modifiche e l'impatto complessivo sul progetto. Il D.lgs. 36/2023 stabilisce un sistema di responsabilità chiaro dove il Direttore dei Lavori ha la competenza tecnica specifica per proporre le varianti, avendo seguito l'esecuzione dell'opera e conoscendo le problematiche emerse, il RUP coordina l'intero processo e ha la responsabilità decisionale, il Progettista originario può essere coinvolto per le variazioni che richiedono modifiche progettuali sostanziali.*

Un professionista che non ha partecipato alle fasi precedenti (progettazione ed esecuzione) manca di conoscenza diretta del progetto e delle sue specifiche tecniche, consapevolezza delle problematiche emerse durante l'esecuzione, continuità tecnica e amministrativa necessaria per valutare l'opportunità e la correttezza delle modifiche da ultimo responsabilità procedurale prevista dal Codice. L'unica eccezione potrebbe configurarsi in casi di impedimento o sostituzione delle figure originarie, ma anche in tali circostanze il nuovo soggetto dovrebbe essere formalmente incaricato dalla stazione appaltante e assumere le relative responsabilità procedurali."

3

Per gli appalti di servizi e forniture vige il principio di necessaria corrispondenza tra quote di qualificazione e di partecipazione all'RTI?

Il Consiglio di Stato con sentenza n. 57 del 05/01/2026 ha chiarito che: *"ai fini dell'interpretazione della disciplina attualmente in vigore, la nuova formulazione dell'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023, che ha previsto la necessità che il partecipante al raggruppamento temporaneo di imprese, designato come esecutore, sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare, pone effettivamente il dubbio dell'estensione della regola di corrispondenza tra requisiti di qualificazione e rispettiva quota di partecipazione al raggruppamento, al di là dei settori dei lavori, anche per gli appalti di servizi e forniture, visto il generico riferimento alla prestazione e non solo ai lavori.*

Tuttavia, deve affermarsi che l'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023 non ha affatto introdotto, con riferimento agli appalti di servizi e forniture, il principio della necessaria corrispondenza tra i requisiti di qualificazione e le quote di partecipazione/esecuzione degli operatori economici facenti parte del raggruppamento, neppure quale regola generale suppletiva.

La lettera della legge può essere chiarita, in base ad un'interpretazione sistematica, grazie alla lettura complessiva del comma 11 e dell'intero art. 68, il cui comma 9 sancisce la responsabilità solidale di tutti i componenti del raggruppamento per l'adempimento dell'intera prestazione contrattuale.

In particolare, il comma 11 rinvia all'allegato II.12, il cui art. 30 corrisponde agli allegati di cui al precedente d.P.R. n. 207 del 2010 e pone il principio della necessaria corrispondenza tra qualificazione e prestazione di pertinenza, esattamente come in passato, limitatamente ai lavori e non ai servizi o alle forniture."

In conclusione, "servizi e forniture, costituiscono, in linea di principio, una prestazione unica e

non scindibile, per cui i requisiti di qualificazione sono richiesti in via generale, salvo diverse specifiche previsioni della lex specialis di gara, al raggruppamento nel suo complesso, fermo restando che il soggetto esecutore, anche in caso di modifiche successive all'aggiudicazione, deve essere in possesso degli specifici requisiti prescritti per la esecuzione della prestazione."

4

Può la Stazione Appaltante non consentire l'avvalimento con riferimento ai contratti di punta?

La previsione in atti di un 'requisito di punta' (unico contratto di importo rilevante) è legittima quando la stazione appaltante intende accertare una capacità tecnico-professionale specifica e un'esperienza di particolare pregnanza, a garanzia di una corretta esecuzione di una commessa caratterizzata da elevata complessità tecnica, operativa e organizzativa.

Essendo il servizio di punta espressione di una qualifica funzionale non frazionabile che attesta l'esperienza qualificata del singolo operatore, la stazione appaltante può legittimamente escludere l'avvalimento ai sensi dell'art. 104, comma 11, del D.Lgs. 36/2023 **(Cfr. TAR Lazio Roma sez. I 19/12/2025 n. 23261).**

5

Nelle gare da aggiudicarsi con il prezzo più basso sono nulle le clausole del bando, che impongono, a pena di esclusione, il divieto di commistione tra documentazione amministrativa e offerta economica?

L'art. 107 del d. lgs. n. 36 del 2023 stabilisce che gli appalti sono aggiudicati previa verifica, fra l'altro, che "l'offerta è conforme alle previsioni contenute nel bando di gara o nell'invito a confermare l'interesse nonché nei documenti di gara". E' pertanto esclusa la nullità, ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023, della lex specialis che impone, a pena di esclusione, il divieto di commistione tra documentazione amministrativa e offerta economica. Laddove il criterio di aggiudicazione sia quello del prezzo più basso e, quindi, sia assente una valutazione discrezionale dell'offerta tecnica, alla Commissione giudicatrice possono ugualmente essere demandate operazioni di verifica della regolarità della documentazione amministrativa, le cui valutazioni possono essere condizionate dalla previa conoscenza degli elementi economici dell'offerta.

In definitiva, le clausole del bando, che impongono, a pena di esclusione, il divieto di commistione tra documentazione amministrativa e offerta economica, non sono nulle, non ricadendo nel divieto di cui all'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023, né presentano caratteri di illegittimità per irragionevolezza, in quanto impongono agli operatori economici un onere che non è eccessivamente gravoso, il cui rispetto non collide con il favor participationis ed assicura l'imparzialità e la par condicio, in quanto strumentale ad evitare condizionamenti nello svolgimento delle operazioni preliminari di verifica, demandate alla Commissione giudicatrice, relativamente agli operatori economici che si siano già determinati a partecipare alla gara (**Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 22.01.2026 n. 523**)

6

Cosa si intende per formato nativo digitale?

Sono documenti emessi digitalmente, o nativi digitali, quelli di cui all'art. 1, comma 1, lett. p) C.A.D. (d.lgs. n. 82/2005), cioè *"il documento elettronico che contiene la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti"*.

Sono invece documenti non emessi digitalmente, cioè non nativi digitali, le copie informatiche di documento analogico (art. 1, comma 1, lett. i-bis C.A.D.) e le copie per immagine di documento analogico (art. 1, comma 1, lett. i-quater C.A.D.).

Sebbene l'art. 22 del Codice di Amministrazione Digitale stabilisca in via generale una equiparazione, in termini di efficacia, tra un documento nativo digitale e una copia informatica di documenti analogici firmata digitalmente, tale previsione viene derogata dal suddetto art. 106, comma 3, d.lgs. n. 36/2023, essendo norma riguardante un documento in particolare, e dunque norma speciale.

7

Quali adempimenti accompagnano la comunicazione di aggiudicazione di cui all'art. 90 del d.lgs. 36/23?

Nella sentenza n. 508/2026 il Consiglio di Stato chiarisce che il Rup in fasi di comunicazione dell'aggiudicazione deve provvedere anche ad allegare le offerte oscurate, in quanto, senza visione di quanto oscurato non decorrono i termini per impugnare, verificandosi così, una lesione del diritto di difesa.

Quand'anche la produzione delle offerte oscurate avvenga in un momento successivo alla suddetta comunicazione, il Consiglio affronta il problema relativo alla determinazione del dies a quo in merito all'introduzione del termine del rito super accelerato o del rito di cui all'art. 116 del codice amministrativo.

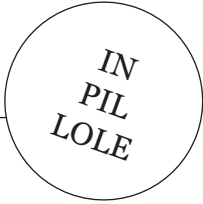
Nel caso affrontato, la problematica è rientrata in quanto, il Consiglio *"pur non ignorando la soluzione esegetica patrocinata nel precedente arresto di cui alla sentenza di questo Consiglio di Stato, sez. V, 24 marzo 2025, n. 2384, per la quale anche le decisioni tardive sulle istanze di oscuramento soggiacerebbero al rito super-accelerato con individuazione del relativo dies a quo nel momento della loro comunicazione, va precisato che tale questione non è più dirimente ai fini del decidere giacché, una volta individuato correttamente il dies a quo alla data del 17 luglio, la successiva impugnativa proposta in data 23 luglio 2025 avverso la determinazione assunta dalla stazione appaltante sarebbe comunque tempestiva sia che voglia applicarsi, con qualche forzatura ermeneutica, la disciplina "super-accelerata", sia che voglia darsi applicazione alla disciplina generale sull'accesso documentale"*.

8

Può la Stazione Appaltante fare ricorso alla proroga tecnica ex art. 120 comma 11 del codice anche in assenza di una espressa previsione negli atti di gara?

Diversamente dall'opzione di proroga ex art. 120 comma 10 del codice da prevedersi in atti e computarsi ai fini della determinazione dell'importo complessivo dell'appalto ai sensi dell'art. 14 comma 4 del D.Lgs 36/2023, la proroga tecnica opera anche in assenza di una previsione esplicita nella lex specialis di gara, configurandosi come strumento eccezionale e temporaneo per garantire la continuità dei servizi essenziali nelle more della conclusione di una nuova gara, purché sussistano ragioni obiettive e non imputabili alla PA, e la nuova procedura sia già avviata.

Obbligo di fornire dispositivi medici di sicurezza è requisito di esecuzione. Chiarimenti della Stazione Appaltante in sede di gara : non è possibile la modifica della lex specialis di gara



IN
PIL
LOLE

In virtù della Sentenza n. 9835 del Consiglio di Stato (Sezione III) del 12/12/2025, l'obbligo di fornire dispositivi medici di sicurezza (come siringhe protette) deriva dall'applicazione del D.Lgs. 81/08 e dalla Direttiva 2010/32/UE, ponendosi come un requisito di esecuzione del contratto di fornitura a carico della struttura sanitaria (datore di lavoro).

Tale obbligo non può essere anticipato come requisito di partecipazione alla gara (a meno che la lex specialis non lo preveda esplicitamente), poiché riguarda la modalità di utilizzo e fornitura dei materiali nel luogo di lavoro per garantire la sicurezza dei lavoratori, e non la caratteristica intrinseca del prodotto in fase di gara, che deve essere conforme alla normativa europea Dispositivi Medici MDR ma la cui funzione di sicurezza per il lavoratore è garantita dalla struttura.

Pertanto il D.Lgs. 81/08 (Testo Unico Sicurezza) recepisce la Direttiva 2010/32/UE (riguardante le punture da strumenti taglienti) imponendo

ai datori di lavoro l'obbligo di fornire dispositivi medici dotati di protezione per i lavoratori. Vi è obbligo di esecuzione: l'obbligo si concretizza nella fornitura, gestione e formazione dei lavoratori sull'uso di tali dispositivi di sicurezza (come le siringhe protette).

L'obbligo di sicurezza del lavoratore (D.Lgs. 81/08) è un onere della stazione appaltante (struttura sanitaria) nella fase esecutiva.

L'unico modo per "anticipare" questo requisito in fase di gara è che il bando (lex specialis) lo richieda esplicitamente come requisito tecnico essenziale del dispositivo (es. "siringhe con meccanismo di protezione") a pena di esclusione, altrimenti si tratta di una condizione di esecuzione.

In sintesi, la struttura deve garantire l'uso di questi dispositivi per i suoi lavoratori, ma questo è un aspetto di sicurezza sul lavoro che non può vincolare l'offerta tecnica in gara se non espressamente richiesto dal bando, altrimenti si tratta di una clausola illegittima.

I chiarimenti della Stazione Appaltante hanno solo funzione interpretativa della *lex specialis*, non possono modificarla o integrarla, specialmente introducendo nuovi requisiti di partecipazione a pena di esclusione, perché ciò lederebbe l'affidamento dei concorrenti, che si basano sul bando originario; un rinvio generico alla legge (come il D.Lgs. 81/2008) non trasforma un obbligo esecutivo in requisito di ammissione, e un'esclusione basata su un'interpretazione estensiva nei chiarimenti è illegittima e impugnabile, poiché la SA, per modificare le regole, deve annullare e indire una nuova gara.

Quindi la funzione dei chiarimenti è quella di porre in essere una interpretazione autentica della *lex specialis*. Non possono integrare, modificare, o introdurre *ex novo* requisiti (soprattutto di ammissione).

Dei semplici rinvii generici a leggi (es. D.lgs. 81/2008) non possono creare nuovi requisiti di partecipazione.

La conseguenza è che l'esclusione è illegittima perché si basa su una *lex specialis* "creata" nei chiarimenti, non nel bando. Il rimedio in tal caso sarebbe il seguente: La S.A. se vuole modificare la gara, deve annullarla e indire una nuova procedura.

In sostanza, i chiarimenti devono chiarire ciò che è già scritto, non aggiungere nuove condizioni, tutelando il principio di parità di trattamento e di certezza del diritto.

Un principio fondamentale del diritto amministrativo degli appalti: l'esclusione per requisiti non esplicitati nella *lex specialis* (bando/capitolato) è illegittima perché le cause di esclusione sono tassative e la Stazione Appaltante deve garantire trasparenza e parità di trattamento (*par condicio*), non potendo introdurre oneri aggiuntivi non previsti, specialmente se attengono alla fase esecutiva, non selettiva.

L'introduzione di requisiti "a sorpresa" o oneri maggiori in fase successiva viola questi principi, rendendo l'esclusione potenzialmente impugnabile e annullabile.

Il Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023) stabilisce che le cause di esclusione sono quelle previste, non quelle inventate dalla SA, che sono nulle.

Le implicazioni pratiche quindi possono risultare le seguenti: se i requisiti non sono specificati, cioè se un requisito tecnico non è nel bando, la S.A. non può richiederlo a pena di esclusione.

I chiarimenti possono solo integrare, non stravolgere, i requisiti essenziali. Imporre un prodotto più costoso (es. con dispositivo di sicurezza) in una fase successiva, se non previsto, è illegittimo perché altera l'equilibrio economico e le offerte presentate.

La discrezionalità della S.A. è limitata; non può creare "clausole escludenti" ad hoc che non trovino fondamento nella legge, altrimenti le clausole sono nulle e l'esclusione illegittima.

In sintesi, l'esclusione per motivi non espliciti nella *lex specialis* è contraria ai principi cardine della procedura di gara e può essere contestata con successo.

Principio fondamentale del diritto amministrativo degli appalti è il meccanismo di eterointegrazione, dove leggi esterne (come quelle sulla sicurezza) colmano le lacune del bando (*lex specialis*), ma solo se impongono requisiti strutturali dell'offerta o condizioni essenziali di partecipazione; non si applica a norme che regolano l'esecuzione del contratto (es. sicurezza lavoratori), le quali non giustificano l'esclusione in fase di gara, lasciando all'operatore l'onere di adeguarsi in corso d'opera, pena l'inadempimento.

La *lex specialis* (bando, disciplinare) è la legge di gara specifica. Se presenta lacune, il meccanismo di eterointegrazione permette che norme imperative di legge (esterne al bando) vengano "inserite" per colmarle.

Questo inserimento non è automatico. Deve trattarsi di norme che definiscono requisiti strutturali dell'offerta (cosa deve contenere l'offerta per essere valida) o condizioni essenziali di partecipazione (chi può partecipare).

Le norme che disciplinano la fase di esecuzione del contratto (come quelle sulla sicurezza sul lavoro, gli obblighi del datore di lavoro) non rientrano in questa categoria. La conseguenza è che sanzionare con l'esclusione un'offerta per la non conformità a queste ultime norme (di esecuzione) è illegittimo.

L'impresa deve poter partecipare, ma ha l'obbligo di adeguare la propria condotta e prestazione alle leggi cogenti durante l'esecuzione del contratto, pena l'inadempimento e le conseguenti sanzioni contrattuali.

In sintesi, l'eterointegrazione serve a garantire che l'offerta sia valida e conforme ai presupposti della gara, non a estendere i controlli di conformità esecutiva alla fase di ammissione e valutazione delle offerte.

Il Consiglio di Stato ha confermato la decisione del TAR Toscana, respingendo l'appello della società prima classificata in una gara per la fornitura di un farmaco anticoagulante, riammettendo l'operatore escluso perché la Stazione Appaltante aveva erroneamente ritenuto obbligatorio il dispositivo copri-ago non presente nel prodotto offerto, quando invece non era richiesto dai capitolati, stabilendo che l'esclusione era illegittima e che la gara doveva essere riesaminata con il concorrente riammesso.

In pratica l'oggetto della gara era per la fornitura di farmaci (enoxaparina sodica) indetta tramite un Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA).

Il punto di contesa era il seguente: l'esclusione di un concorrente perché il suo prodotto (siringhe pre-riempite) non includeva un dispositivo di sicurezza (copri-ago).

La S.A. riteneva il copri ago obbligatorio. Decisione del TAR Toscana: accolse il ricorso dell'escluso, annullando l'esclusione, poiché il copri-ago non era un requisito esplicito.

Decisione del Consiglio di Stato (Appello Rigettato): ha confermato la sentenza del TAR, giudicando l'esclusione illegittima, e riammettendo l'operatore nella gara.

Questa pronuncia quindi, ribadisce che, in ambito di appalti pubblici, i requisiti devono essere chiari e specifici nei documenti di gara; la mancanza di un elemento non esplicitamente richiesto, ma ritenuto "utile" dalla Stazione Appaltante, non può giustificare un'esclusione.

In sintesi, la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 9835 del 12.12.2025 stabilisce che i requisiti di sicurezza dei prodotti, se non specificamente indicati come elementi dell'offerta tecnica nella lex specialis, vanno considerati obblighi di esecuzione che l'operatore deve garantire nella fase di realizzazione del contratto, senza farli pesare sui costi dell'offerta economica; chiarimenti della stazione appaltante non possono modificare la lex specialis, quindi colui che ha incluso tali requisiti nell'offerta tecnica a causa di tali chiarimenti se ne assume l'onere.

NO
TE

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



MEDIAAPPALTI

Guida pratica in materia di appalti pubblici

Mediappalti ora è disponibile on line

Abbonati su www.mediappalti.it

**Con soli 80 euro avrai accesso illimitato
per 12 mesi a tutti i contenuti della rivista**

MEDIAAPPALTI

Pubblicità: pubblicita@mediappalti.it

Servizio Abbonamenti: abbonamenti@mediappalti.it

**Medi
Graphic**

Redazione: Mediagraphic s.r.l.

Via Palmitessa, 40 - 76121 Barletta (BT)

Tel. 0883.527171 - Mail: redazione@mediappalti.it

MEDIACONSULT è fiera di sostenere le iniziative di Save the Children e di contribuire ad avvicinare bambini e adolescenti a quel futuro migliore che tutti noi sogniamo, e che dipende strettamente dalle azioni che scegliamo di compiere oggi.



Un nuovo obiettivo: un senso profondo!