

## **Direzione Legislazione Opere Pubbliche**

**Principali novità normative  
e giurisprudenziali**

**Dal 9 al 13 giugno 2025**

## Provvedimenti e Atti Normativi

**Corte costituzionale: legittima la modifica della soglia di anomalia fino all'aggiudicazione anche nelle gare con inversione procedimentale**

### ***La vicenda sottesa al giudizio***

Il caso trae origine da una gara bandita dal Comune di Napoli per lavori di manutenzione straordinaria, da aggiudicare con il criterio del minor prezzo e secondo il **meccanismo dell'inversione procedimentale** in applicazione del quale il momento di valutazione delle offerte economiche è anteposto a quello di verifica della documentazione comprovante i requisiti di partecipazione (art. 107, comma 3 del Codice). Il disciplinare di gara stabiliva, inoltre, che, a seguito della valutazione delle offerte economiche, si sarebbe verificata la sola documentazione amministrativa presentata dal primo e dal secondo concorrente in graduatoria, nonché quella di un campione di concorrenti, estratti a sorte tramite la piattaforma informativa di gestione della gara. Era prevista, poi, **l'esclusione autonoma** delle offerte anomale in applicazione dell'art. 54 del Codice.

Nell'ambito della gara trovava applicazione il "**principio di invarianza**" che, ai sensi dell'art. 108, comma 12 del Codice, determina l'immodificabilità della soglia di anomalia solo dopo il provvedimento di aggiudicazione. In particolare, la disposizione stabilisce che ogni variazione intervenuta dopo l'aggiudicazione, anche a seguito di pronunce giurisdizionali e tenuto conto dell'eventuale inversione procedimentale, non incide sul calcolo delle medie né sull'individuazione della soglia di anomalia fissata nei documenti di gara, né sugli altri lotti della stessa gara.

**Conseguentemente, l'amministrazione ha la possibilità di ricalcolare la soglia di anomalia ogni volta che cambi il numero degli operatori ammessi, ma solo fino al momento dell'aggiudicazione "definitiva", momento dopo il quale la soglia diventa immodificabile.**

La soglia di anomalia, infatti, essendo condizionata dal numero dei concorrenti e dell'importo dell'offerta da questi elaborata, può subire variazioni, qualora uno o più di uno dei concorrenti venga escluso ovvero riammesso alla gara. La rideterminazione della soglia, in applicazione del meccanismo della regressione procedimentale, comporta la rinnovazione degli atti di gara successivi all'individuazione della prima soglia e la conseguente modifica della graduatoria già predisposta.

In conformità agli atti di gara, il Comune procedeva quindi ad esaminare, anzitutto le buste contenenti l'offerta economica, calcolava (una prima volta) la soglia di anomalia e formava una prima graduatoria, tenendo conto dell'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse.

Successivamente, verificava la documentazione amministrativa dei primi due soggetti in graduatoria e di altri sei candidati, estratti a sorte. Tuttavia, alcuni operatori presentavano documentazione incompleta e non rispondevano alla richiesta di integrarla (soccorso istruttorio) venendo, così, esclusi. **La diminuzione della platea dei concorrenti che avevano presentato offerte valide causava, quindi, una variazione della soglia di anomalia originariamente calcolata.** Per effetto della rideterminazione di tale soglia, il Comune formulava **una nuova graduatoria** e adottava il provvedimento di **aggiudicazione in favore di un operatore economico diverso** da quello originariamente collocato in posizione utile nella graduatoria provvisoria.

Quest'ultimo impugnava gli atti di gara di fronte al TAR Campania, sostenendo, tra l'altro, che una volta adottata l'inversione procedimentale, l'esito del soccorso istruttorio non

avrebbe dovuto influenzare la soglia di anomalia già calcolata. Secondo il ricorrente, infatti, non sarebbe conforme ai principi di imparzialità e *par condicio* consentire agli operatori economici di influenzare l'esito della gara decidendo se sanare o meno la propria offerta. Trattandosi di una fase in cui le offerte economiche sono già conosciute, tale possibilità rischierebbe di modificare la soglia di anomalia, incidendo in modo determinante sull'individuazione dell'aggiudicatario alterando il regolare svolgimento della procedura.

***L'ordinanza di rimessione e i dubbi di costituzionalità***

Secondo il TAR il censurato art. 108, comma 12 del Codice, **si porrebbe anzitutto in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione**, in quanto una volta prescelta la modalità dell'inversione procedimentale e, quindi, rese conoscibili le offerte economiche di tutti i concorrenti, la possibilità per la stazione appaltante di procedere a una nuova determinazione della soglia di anomalia – quale effetto del comportamento dei concorrenti (che, nel caso di specie, non avevano risposto al soccorso istruttorio) – si porrebbe in contrasto con **i principi di buon andamento e imparzialità**. Sostiene il giudice amministrativo che non dovrebbe essere ammissibile, neppure in via astratta, che l'esito della gara possa dipendere da fattori esterni rimessi alla volontà o alle condotte dei partecipanti. Il giudice rimettente riterrebbe quindi più coerente con i principi costituzionali l'individuazione di un unico momento, corrispondente all'originaria determinazione della soglia di anomalia, oltre la quale la stessa è destinata a restare invariata a prescindere da eventuali esclusioni sopravvenute.

La disposizione oggetto di censura è stata ritenuta potenzialmente in contrasto anche con **gli articoli 3 e 41 della Costituzione**, in quanto consentirebbe alla stazione appaltante di modificare la soglia di anomalia fino al momento dell'aggiudicazione, anche dopo che la stessa sia già stata calcolata e abbia determinato un possibile aggiudicatario. Una simile possibilità, secondo il giudice *a quo*, potrebbe incidere negativamente sia sul **principio di eguaglianza tra i concorrenti**, sia sulla **libertà di iniziativa economica**, in quanto l'esito della procedura verrebbe a dipendere dal comportamento di un operatore economico. In tale scenario, il concorrente interessato alla regolarizzazione della propria offerta si potrebbe trovare, di fatto, nella posizione di poter influenzare la soglia di anomalia e, quindi, determinare il risultato della gara, assumendo un ruolo assimilabile a quello di "arbitro" della procedura, con il rischio di sottrarre l'aggiudicazione al soggetto originariamente risultato vincitore.

***La decisione della Corte***

La Corte ha **rigettato le questioni di legittimità costituzionale** sollevate sull'art. 108, comma 12, del Codice, ritenendo la norma conforme ai principi costituzionali.

La Corte ha precisato che il fatto che il principio invarianza della soglia di anomalia sia previsto *anche nel caso di gare con inversione procedimentale* **non si pone in contrasto con il principio di buon andamento e imparzialità** di cui all'art. 97 della Costituzione.

Al contrario, la Corte ha rilevato che la possibilità di aggiornare la soglia fino all'adozione del provvedimento di aggiudicazione consente di evitare esiti alterati, che deriverebbero dal mantenimento in gara di operatori privi dei requisiti.

Secondo la Corte, la norma impugnata effettua **un bilanciamento fra interessi contrapposti fissando nel momento dell'aggiudicazione il ragionevole punto di equilibrio tra (i) la necessità di assicurare stabilità, efficienza e celerità** nella gestione degli appalti pubblici e (ii) **l'obbligo di imparzialità**.

Se, nelle procedure con inversione documentale, dopo l'apertura delle offerte economiche fosse vietato ricalcolare la soglia di anomalia, l'amministrazione rischierebbe di non poter individuare l'offerta realmente migliore: potrebbe infatti doversi attenere a una

graduatoria provvisoria in cui figurano operatori che non hanno dimostrato il possesso dei requisiti di partecipazione e che, pertanto, non avrebbero potuto formulare un'offerta valida.

**Il principio di invarianza, dunque** – sottolinea la Corte – non solo è compatibile con il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, ma rappresenta una scelta legislativa funzionale alla realizzazione del principio del risultato di cui all'art. 1 del Codice che orienta le stazioni appaltanti verso un affidamento del contratto tempestivo ed efficiente, garantendo al contempo qualità, economicità e il rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

In merito al **presunto rischio che il comportamento degli operatori sottoposti a verifica possa alterare l'esito della gara**, la Corte richiama il **principio di fiducia** sancito dall'art. 2 del Codice. Questo principio, anch'esso corollario di quello costituzionale del buon andamento, si fonda sulla **reciproca fiducia tra amministrazioni, funzionari e operatori economici**, chiamati ad agire in modo trasparente, corretto e legittimo. È su questa base che si costruisce la regolarità dell'intero procedimento di gara, dalla scelta del contraente fino all'esecuzione del contratto.

La Corte ha dichiarato infondate anche le censure formulate in riferimento agli articoli **3 e 41 della Costituzione**.

Sul piano della **parità di trattamento** (art. 3 Cost.), il Giudice delle leggi ricorda che le stazioni appaltanti sono tenute a introdurre nelle gare con inversione procedimentale **adeguati rimedi procedurali capaci di scongiurare collusioni o abusi** – quali, ad esempio, il **sorveglianza** dei concorrenti da sottoporre a verifica dei requisiti – al fine di scongiurare intese volte a influenzare l'esito dei controlli e, con esso, l'aggiudicazione.

Tale orientamento risulta, peraltro, in linea con **la posizione sostenuta da ANCE** che, nelle sedi di competenza, ha sempre **invocato l'introduzione di meccanismi di controllo "a campione"** degli operatori, al fine di evitare eventuali fenomeni distorsivi della concorrenza legati all'utilizzo del procedimento di inversione.

Quanto, invece, all'asserito contrasto con **l'art. 41 Cost.**, la Corte osserva che **la decisione di un'impresa di non rispondere alla richiesta** della stazione appaltante di integrare o regolarizzare la documentazione prodotta (**soccorso istruttorio**) è il frutto di una **autonoma strategia imprenditoriale, essa stessa espressiva del principio di libertà di iniziativa economica**.

Infine, la Corte ricorda che eventuali condotte illecite delle imprese, che decidano di accordarsi nel corso di una gara al fine di far conseguire un vantaggio a una di esse, sono comunque oggetto di specifiche sanzioni, previste dalla normativa *antitrust* e da quella penale (art. 353 c.p.).

La news integrale è disponibile anche sul Portale ANCE ([clicca qui](#)).

\*\*\* \*\*

## **Omesso pagamento ANAC: la Plenaria apre al soccorso istruttorio, illegittima l'esclusione automatica**

Con la sentenza n. 9/2025, l'Adunanza Plenaria ha risolto un rilevante **contrasto giurisprudenziale** sull'interpretazione **dell'art. 1, comma 67, della legge finanziaria 2006** (L. 266/2005) che ha introdotto quale "**condizione di ammissibilità dell'offerta**", l'obbligo per gli operatori economici che intendano partecipare a una procedura di gara, di versare un contributo all'ANAC.

Sebbene riferite a un contenzioso sorto sotto la vigenza del previgente Codice 50/2016, le indicazioni espresse dal Supremo Consesso risultano pienamente applicabili anche al nuovo Codice n. 36/2023, al quale, anzi, appaiono coerenti e in parte ispirate – viene valorizzato il principio del risultato, previsto all'art. 1, e l'approccio sostanzialistico adottato per l'istituto del soccorso istruttorio, come regolato dall'art. 101.

La vicenda origina da una gara il cui disciplinare prevedeva, *a pena di esclusione*, il versamento del contributo ANAC entro il termine di presentazione delle offerte. Era ammesso il soccorso istruttorio solo per sanare l'omessa allegazione della ricevuta, a condizione che il pagamento fosse avvenuto entro il predetto termine.

Un operatore presentava offerta tempestiva, ma senza allegare la ricevuta e **provvedeva al pagamento solo dopo l'attivazione del soccorso istruttorio**. In ragione di ciò, l'amministrazione disponeva **l'esclusione del concorrente** dalla gara, poi impugnata da quest'ultimo dinanzi al giudice amministrativo.

Il **TAR accoglieva il ricorso**, ritenendo il pagamento tardivo sanabile tramite soccorso istruttorio, trattandosi di **adempimento non incidente sul contenuto dell'offerta**. **L'ANAC appellava la decisione**, sostenendo che il versamento entro il termine di presentazione delle offerte è condizione essenziale prescritta dalla legge, pena possibili comportamenti opportunistici, con operatori che verserebbero il contributo solo in caso di aggiudicazione. Come anticipato, attesa la presenza di un contrasto giurisprudenziale sul punto, la **questione è stata rimessa all'Adunanza Plenaria** chiamata a chiarire se l'omesso versamento del contributo ANAC determini **l'esclusione automatica** o se, invece, costituisca **irregolarità essenziale sanabile tramite soccorso istruttorio**, previa declaratoria di nullità parziale delle eventuali clausole della *lex specialis* che, in senso difforme, contemplino l'esclusione del concorrente.

La Plenaria, nell'esaminare il quesito, richiama i due contrapposti orientamenti.

Un **primo orientamento** considera il versamento del contributo condizione essenziale di ammissibilità, da effettuarsi a pena di esclusione entro il termine di presentazione dell'offerta. Il soccorso istruttorio è ammesso solo per la mancata allegazione della ricevuta, a condizione che il pagamento sia già avvenuto (*v. ex multis* Cons. St., Sez. V, 24 ottobre 2023, n. 9186).

Un **secondo orientamento** (fatto proprio dalla Sezione rimettente) ammette, invece, il pagamento tardivo tramite soccorso istruttorio, trattandosi di adempimento *estrinseco* rispetto all'offerta, non qualificabile come requisito di partecipazione e non soggetto, quindi, al termine decadenziale (*v., ex multis*, Cons. St., sez. III, 3 febbraio 2023, n. 1175). L'Adunanza Plenaria **ha aderito al secondo orientamento**, pur formulando alcune precisazioni. La decisione si fonda, essenzialmente, sulla distinzione tra requisiti di partecipazione (generali e speciali) e condizioni di ammissibilità dell'offerta.

I primi riguardano l'idoneità del concorrente (come le capacità tecniche ed economiche) e devono sussistere alla data di scadenza per la presentazione delle offerte: si tratta,

infatti, di requisiti “**intrinseci**” alla procedura, in quanto il loro possesso è funzionale a garantire la selezione di soggetti astrattamente idonei a tutelare gli interessi pubblici sottesi alla gara. In questa logica, si tratta di requisiti che guardano “al passato” nel senso che il singolo partecipante deve dimostrare, mediante la presentazione della domanda di partecipazione, di esserne in possesso in quel momento. Per cui l’ accertata mancanza di tali requisiti costituisce **causa di esclusione** dalla procedura.

Diversamente, adempimenti come il **versamento del contributo ANAC**, non riguardano la qualificazione del concorrente, ma costituiscono **condizioni “estrinseche”** alla procedura. Tale pagamento, infatti, non persegue direttamente gli interessi pubblici sottesi alla selezione del contraente, ma assolve alla **diversa funzione di garantire l’autonomia finanziaria dell’Autorità**, in un’ottica di tutela della sua indipendenza istituzionale.

Secondo il Consesso, proprio in ragione di tale distinzione, **l’adempimento dell’obbligazione contributiva non è soggetto al termine decadenziale più rigido previsto per i requisiti di partecipazione** (coincidente con la scadenza del termine per la presentazione delle offerte) **né il legislatore ha previsto, anche solo implicitamente, una tale correlazione temporale**. In questo quadro, i giudici evidenzino la **preminenza della norma di legge** (art. 1, comma 65, L. n. 266/2005) e della sua interpretazione costituzionalmente e comunitariamente orientata **rispetto agli atti amministrativi**: viene infatti affermata **l’illegittimità delle clausole della *lex specialis* – anche se contenute in bandi-tipo approvati dall’ANAC** – che prevedano l’esclusione automatica del concorrente per il mancato versamento del contributo entro il termine di presentazione dell’offerta, in quanto in contrasto con la norma primaria e i principi generali dell’ordinamento.

Ne consegue che deve essere **consentito l’adempimento tardivo, ma – specifica la Consulta – fino all’inizio della fase di valutazione delle offerte** e non oltre questo momento (il pagamento contributo è posto infatti “a pena di ammissibilità” dell’offerta). Il sistema è costruito, pertanto, in modo tale che vi sia il **divieto legale di valutazione dell’offerta, in assenza della prova dell’avvenuto pagamento**, sicché qualora il singolo partecipante non dimostri di avere adempiuto, nei modi e tempi sopra indicati, l’obbligazione in esame, la stazione appaltante non deve valutare la sua offerta, che viene senz’altro esclusa.

Per semplificare il sistema, la Plenaria **suggerisce che l’ANAC**, con strumenti digitali, **potrebbe agevolare la verifica automatica dei pagamenti** e rendere più efficiente il soccorso istruttorio, anche nei casi di **inversione procedimentale**. In tale ultima ipotesi, ricorda la Consulta, la stazione appaltante sarà comunque tenuta a verificare il pagamento del e, se necessario, richiederne la regolarizzazione. In caso di persistente inadempimento, dovrà dichiarare, anche in questo caso, l’offerta inammissibile con segnalazione all’ANAC affinché attivi le procedure di recupero coattivo.

Infine, la Plenaria rileva che l’inadempimento in esame, rivelandosi in una **sostanziale inaffidabilità dell’offerente**, può integrare gli estremi, ai fini della partecipazione a gare successive, di un **grave illecito professionale**, il che potrebbe comportare il riscontro dell’assenza di un requisito generale di partecipazione (art. 80, comma 5, del Codice 2016, oggi art. 98 del Codice 2023).

Da ultimo, la sentenza ha messo in luce una **contraddizione interna agli atti dell’ANAC**: da un lato, la relazione illustrativa al bando-tipo n. 1/2023 sembrava ammettere la possibilità di regolarizzare l’omesso versamento tramite soccorso istruttorio; dall’altro, una FAQ escludeva tale possibilità, imponendo il pagamento entro il termine di presentazione delle offerte. Questa incoerenza interpretativa, proveniente dalla stessa Autorità di regolazione, ha verosimilmente generato incertezze operative e contribuito al contenzioso, rendendo necessario l’intervento chiarificatore dell’Adunanza Plenaria.

Alla luce delle motivazioni esposte, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità degli atti di gara nella parte in cui impongono che l'obbligo di pagamento debba essere assolto entro il termine perentorio di presentazione delle offerte, escludendo la possibilità di ricorrere al soccorso istruttorio. Tali disposizioni risultano infatti in contrasto con la norma imperativa di cui all'art. 1, comma 65, della legge n. 266 del 2005.

L'Adunanza Plenaria ha quindi affermato il seguente **principio di diritto**: *“L'art. 1, comma 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 213 del Codice dei contratti pubblici del 2016 (e anche dall'art. 222 del Codice dei contratti pubblici del 2023), va interpretato nel senso che, fin quando non risulti il pagamento del contributo spettante all'Autorità nazionale anticorruzione, vi è il divieto legale di esaminare l'offerta dell'operatore economico e, se neppure risulti il pagamento a seguito del soccorso istruttorio, la stazione appaltante deve dichiarare tale offerta inammissibile”.*

\*\*\*

La pronuncia dell'Adunanza Plenaria segna un momento di chiarezza per tutti gli operatori del settore - amministrazioni aggiudicatrici, operatori economici e per la stessa ANAC. Sebbene il pagamento del contributo resti un adempimento imprescindibile, esso non costituisce una causa di esclusione, purché venga effettuato prima della valutazione dell'offerta – costituendo una condizione di ammissibilità della stessa – e comunque nel termine concesso tramite soccorso istruttorio.

Questa impostazione realizza un equilibrato bilanciamento tra l'obiettivo della massima partecipazione alle gare e l'esigenza di garantire il finanziamento (e quindi l'indipendenza) dell'ANAC e il rispetto delle regole di gara. La decisione è infatti improntata **ai principi del risultato e della proporzionalità**, oggi espressamente valorizzati dal nuovo Codice dei contratti, ma già insiti nell'impianto normativo previgente. In quest'ottica, l'esclusione automatica di un concorrente per un'inadempienza di carattere meramente formale e avente natura economica, che non incide in alcun modo sulla qualità dell'offerta, risulterebbe una misura non coerente con tali principi.

Di conseguenza, **le stazioni appaltanti saranno tenute ad adeguare i propri atti di gara, qualora contengano previsioni in contrasto con questo orientamento, al fine di evitare profili di illegittimità.**

La news integrale è disponibile anche sul Portale ANCE ([clicca qui](#)).

\*\*\* \*\*

**In Gazzetta Ufficiale il decreto-legge “Sicurezza”, che contiene modifiche al Codice antimafia.**

Sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 131 del 9 giugno 2025, è stata pubblicata la legge 9 giugno 2025, n. 80 di conversione del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante **“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario”.**

La legge è entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ossia il 10 giugno 2025.

Di seguito, l'illustrazione delle previsioni di interesse per i lavori pubblici da parte della Direzione Legislazione Opere Pubbliche.

### **Articolo 3 - Modifiche all'articolo 85 e introduzione dell'articolo 94.1 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in materia di documentazione antimafia**

L'articolo 3 del decreto-legge 48/2025, convertito dalla legge n. 80/2025, interviene, in particolare, sul **Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione** (D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159).

L'intervento normativo riguarda, infatti, l'articolo 85, relativo ai soggetti sottoposti alla verifica antimafia.

Il comma 2 dell'art. 85 del codice individua, infatti, i soggetti ai quali deve riferirsi la documentazione antimafia nel caso di associazioni, imprese, società, consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese.

La modifica introdotta dalla disposizione in commento è volta a includere nella previsione legislativa anche i contratti di rete, stabilendo che in tal caso la documentazione debba riferirsi alle imprese aderenti al contratto e, ove presente, all'organo comune.

La news integrale è disponibile anche sul Portale ANCE ([clicca qui](#)).

\*\*\* \*\*

### **Parere MIT 3 giugno 2025, n. 3518**

Con il parere n. 3518/2025, il MIT ha fornito chiarimenti sull'applicazione della garanzia definitiva nell'ambito degli accordi quadro aventi ad oggetto lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria.

In particolare, è stato chiesto se, alla luce del combinato disposto degli articoli 53, comma 4, e 117, comma 1, del D.lgs. 36/2023, sia legittimo prevedere nei documenti di gara **unicamente una garanzia definitiva pari al 5% dell'importo dei singoli contratti attuativi**, escludendo quindi la previsione di una garanzia sull'intero valore dell'accordo quadro.

Il MIT, nel fornire la propria risposta, ha richiamato l'art. 53, comma 4 del Codice, il quale stabilisce che, in casi debitamente motivati, è facoltà della stazione appaltante **non richiedere la garanzia definitiva per l'esecuzione dei contratti**, inclusi quelli di pari importo a valere su un accordo quadro. Tuttavia, **qualora tale garanzia venga richiesta**, essa deve essere **pari al 5% dell'importo contrattuale del singolo contratto attuativo**.

Ne consegue che è da ritenersi **ammissibile** la previsione, nei documenti di gara, della **solamente garanzia definitiva riferita ai contratti attuativi**, senza estenderla all'importo complessivo dell'accordo quadro.

Per maggiori informazioni, si rimanda al testo del parere ([clicca qui](#)).

\*\*\* \*\*

### **Parere MIT 3 giugno 2025, n. 3499**

Con il parere n. 3499 del 3 giugno 2025, il MIT ha fornito chiarimenti in merito all'applicazione dell'art. 26 del D.L. n. 50/2022 nell'ambito di un appalto integrato attivato mediante Ordine di Attivazione (ODA) nel dicembre 2023, relativo a un accordo quadro gestito da Invitalia.

In particolare, è stato richiesto se, ai fini della determinazione del diritto all'adeguamento prezzi, assuma rilievo la data dell'ODA oppure quella di presentazione dell'offerta economica riferita all'accordo quadro.

La risposta del MIT evidenzia che la data da considerare, ai fini dell'adeguamento dei prezzi, è quella di presentazione dell'offerta economica in relazione all'accordo quadro, e non la data di attivazione dell'Ordine di Attivazione, che rappresenta un semplice strumento di adesione.

Per maggiori informazioni, si rimanda al testo del parere ([clicca qui](#)).

\*\*\* \*\*

### **Modifica delle quote nei raggruppamenti temporanei di imprese (RTI): parere ANAC n. 21/2025**

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, con il parere di funzione consultiva n. 21 del 21 maggio u.s., si è pronunciata in merito alla possibilità di modificare, in fase esecutiva, la ripartizione delle quote di partecipazione e di esecuzione all'interno di un raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), rispetto a quanto indicato in sede di offerta. La questione è stata sollevata da una stazione appaltante nell'ambito di un accordo quadro per lavori di manutenzione, regolato dal d.lgs. n. 50/2016 ma con riferimento anche alle disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici.

La disciplina applicabile ai contratti pubblici prevede che, nei raggruppamenti temporanei di imprese, la ripartizione delle quote di partecipazione e di esecuzione debba essere conforme ai requisiti di qualificazione effettivamente posseduti da ciascun operatore, in relazione alle prestazioni assunte. Ne consegue che nessuna impresa può essere incaricata dell'esecuzione di una quota superiore a quella per la quale dispone della relativa qualificazione.

In tale contesto, durante l'esecuzione del terzo contratto attuativo dell'accordo quadro, era stata presentata da parte del RTI una richiesta di modifica delle quote interne, che avrebbe determinato una sostanziale riorganizzazione dei ruoli: la mandataria avrebbe assunto una quota residuale del 5%, mentre alla mandante sarebbe spettato il 95% delle attività, sovvertendo così l'assetto originariamente previsto in sede di offerta.

Nel parere reso, l'ANAC ha riconosciuto la possibilità, in astratto, di procedere a una ridefinizione dell'assetto interno del raggruppamento. Tale possibilità è tuttavia subordinata alla condizione che la modifica non sia diretta ad eludere le disposizioni del Codice dei

contratti pubblici e che sia preceduta da una puntuale verifica, da parte della stazione appaltante, circa la compatibilità tra la nuova ripartizione e i requisiti di qualificazione effettivamente posseduti dalle imprese, anche alla luce di eventuali previsioni della *lex specialis* che riservino specifiche prestazioni a determinati soggetti del raggruppamento.

Nel motivare il proprio orientamento, l’Autorità ha richiamato la sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea del 28 aprile 2022 (causa C-642/20), che ha sancito il superamento dell’obbligo previsto dall’art. 83, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016, secondo cui la mandataria deve necessariamente possedere la maggioranza dei requisiti e svolgere la parte preponderante delle prestazioni. La giurisprudenza europea, come rilevato anche dal Consiglio di Stato, promuove un approccio qualitativo nella composizione dei raggruppamenti, con particolare attenzione alla partecipazione delle piccole e medie imprese, e pone limiti alla possibilità per le normative nazionali di imporre vincoli organizzativi non giustificati.

L’ANAC ha infine ribadito, in linea con quanto già evidenziato nel proprio atto di segnalazione del luglio 2022, che risultano incompatibili con la normativa europea – in particolare con la direttiva 2014/24/UE – quelle disposizioni nazionali che impongano, in modo generalizzato, limiti organizzativi basati su criteri meramente quantitativi. Resta fermo, in ogni caso, il principio per cui la suddivisione delle quote esecutive tra le imprese del raggruppamento deve avvenire nel rispetto dei requisiti di qualificazione posseduti da ciascuna di esse.

Per maggiori informazioni, si rimanda al testo del parere ([clicca qui](#)).

\*\*\* \*\*

## Focus Giurisprudenza

### Consiglio di Stato, Sez. V, 05.06.2025, n. 4877

Con la sentenza n. 4877/2025, il Consiglio di Stato ha stabilito che, in presenza di ambiguità nella *lex specialis*, la firma analogica dell'offerta economica, corredata da documento d'identità, può ritenersi valida ed equipollente alla firma digitale ai sensi dell'art. 65 del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. 82/2005), anche in procedure telematiche.

La controversia nasce da una gara per l'aggiudicazione di lavori pubblici, in cui la seconda classificata impugnava l'aggiudicazione al RTI primo classificato, rilevando che solo la mandataria aveva sottoscritto l'offerta con firma digitale, mentre le mandanti avevano utilizzato la firma autografa su PDF.

Il TAR ha rigettato il ricorso, ritenendo sufficiente la firma analogica. Il Consiglio di Stato ha confermato tale decisione, osservando che l'offerta era comunque sottoscritta da tutte le imprese dell'RTI e che il modello Allegato 3, predisposto dalla stazione appaltante, prevedeva esplicitamente la possibilità di firma autografa, creando un contrasto con l'obbligo di firma digitale contenuto in altre parti del disciplinare.

Richiamando i principi del *favor participationis* e del risultato (art. 1, D.lgs. 36/2023), nonché l'istituto dell'eterointegrazione normativa, il Collegio ha ritenuto che l'offerta fosse valida, riconducibile e imputabile al raggruppamento, tutelando il principio di massima concorrenza e la certezza della provenienza dell'offerta.

Per una lettura integrale della sentenza [clicca qui](#).

\*\*\* \*\*

### Consiglio di Stato, Sez. VII, 05/06/2025, n. 4896

Con la sentenza n. 4896 del 2025, il Consiglio di Stato ha fornito chiarimenti in ordine agli obblighi dichiarativi relativi agli oneri aziendali per la sicurezza e ai limiti della loro giustificabilità nell'ambito del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta.

La vicenda trae origine da una procedura aperta per l'affidamento di lavori pubblici, nella quale un raggruppamento temporaneo d'impresе, pur risultando primo graduato, è stato sottoposto alla verifica di anomalia ai sensi della disciplina di gara.

In primo grado, il Tribunale Amministrativo Regionale ha respinto il ricorso avverso il provvedimento di esclusione, ritenendo legittima la determinazione dell'amministrazione, fondata sulla incongruità degli oneri aziendali per la sicurezza dichiarati in sede di offerta.

Il Consiglio di Stato ha confermato la decisione di prime cure, ribadendo che, ai sensi dell'art. 108, comma 9, del D.Lgs. n. 36/2023, costituisce causa di esclusione l'omessa o incongrua indicazione, nell'offerta economica, dei costi della manodopera e degli oneri aziendali per la sicurezza, i quali devono essere separatamente indicati e non possono essere oggetto di successiva integrazione o rimodulazione.

La giustificazione resa in sede procedimentale, basata sulla presunta allocazione di ulteriori costi nella voce generale delle spese generali, è stata ritenuta inammissibile, in quanto configurante una modifica sostanziale dell'offerta economica, in violazione del principio di immodificabilità.

È stata altresì esclusa la configurabilità dell'errore materiale, in difetto di evidenza immediata e in assenza di elementi univoci interni all'offerta idonei a renderlo riconoscibile *ictu oculi*.

Il Consiglio di Stato ha infine escluso che i principi del risultato e della fiducia, di cui agli artt. 1 e 2 del D.Lgs. n. 36/2023, possano prevalere sul rispetto degli obblighi formali imposti dalla normativa di settore, osservando che la legittima partecipazione alla gara implica il rispetto puntuale delle prescrizioni volte a garantire la sicurezza dei lavoratori e la par condicio dei concorrenti.

Per una lettura integrale della sentenza ([clicca qui](#)).

\*\*\* \*\*