

Direzione Legislazione Opere Pubbliche

Principali novità normative e giurisprudenziali

12 ottobre 2026 – 16 ottobre 2026

PROVVEDIMENTI E ATTI NORMATIVI

**** **** ****

ACCORDO QUADRO, LIMITI AL FRAZIONAMENTO DEI LAVORI E CENTRALITÀ DELLA PROGETTAZIONE: I CHIARIMENTI DELL'ANAC

Con la delibera n. 363/2026, l'Autorità Nazionale Anticorruzione è intervenuta in materia di accordi quadro per l'esecuzione di lavori pubblici, esaminando le criticità emerse nell'ambito di un affidamento quadriennale relativo a un intervento unitario di riqualificazione urbana finanziato con risorse PNRR. Il provvedimento riguarda, in particolare, i presupposti per il ricorso a tale strumento, l'adeguatezza della progettazione, i requisiti di qualificazione e le modifiche progettuali successive all'affidamento.

Con riferimento alla scelta dello strumento contrattuale, l'Autorità ha richiamato l'art. 54, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, applicabile *ratione temporis*, evidenziando che l'accordo quadro è destinato a soddisfare esigenze future, autonome e reiterabili, relative a prestazioni omogenee, la cui necessità, consistenza e tempistica non siano integralmente pre-determinabili.

La suddivisione delle lavorazioni in categorie omogenee o in successive fasi esecutive non giustifica, di per sé, il ricorso a tale istituto quando l'intervento risulti già definito nei suoi elementi essenziali. Le esigenze legate alla disponibilità delle aree, all'organizzazione del cantiere, ai finanziamenti e alle scadenze del PNRR possono infatti essere gestite attraverso gli ordinari strumenti di programmazione ed esecuzione dei lavori.

In tale contesto, l'Autorità ha richiamato anche l'art. 59 del d.lgs. n. 36/2023, che disciplina attualmente l'accordo quadro, sottolineando la necessità di definire le condizioni essenziali delle prestazioni ed evitare modifiche sostanziali in sede di affidamento dei contratti attuativi.

Quanto alla progettazione utilizzata ai fini dell'affidamento, l'ANAC ha rilevato l'inadeguatezza del progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE), redatto secondo la disciplina del d.lgs. n. 50/2016 e degli artt. 17 e seguenti del d.P.R. n. 207/2010, a costituire il presupposto progettuale per l'affidamento dei lavori. L'art. 59, comma 1, del previgente Codice richiedeva infatti, in via ordinaria, un progetto esecutivo preventivamente verificato e validato.

È stato inoltre richiamato l'art. 48, comma 5, del d.l. n. 77/2021, che, per gli interventi finanziati dal PNRR, consentiva l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori sulla base di un PFTE rafforzato. Tale possibilità non era stata utilizzata nella procedura esaminata, nella quale progettazione esecutiva e lavori erano stati affidati separatamente.

Nell'attuale quadro normativo, gli artt. 42 e 44 del d.lgs. n. 36/2023 disciplinano, rispettivamente, la verifica della progettazione e l'appalto integrato, che consente l'affidamento

congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori sulla base di un PFTE approvato.

Richiamando i propri precedenti orientamenti e la giurisprudenza in materia, l'Autorità ha inoltre ribadito la necessità di definire con sufficiente precisione le prestazioni fin dalla fase di gara, soprattutto in assenza di un successivo confronto competitivo.

In materia di qualificazione degli operatori economici, è stata riscontrata una mancata corrispondenza tra le lavorazioni previste nel PFTE e le categorie e classifiche SOA individuate negli atti di gara.

In particolare, la prevalente riconduzione delle lavorazioni alla categoria OG2, relativa agli interventi su beni immobili sottoposti a tutela, non è stata ritenuta coerente con la natura delle opere, caratterizzate in misura significativa da scavi, fondazioni e strutture necessarie alla realizzazione di un parcheggio interrato.

Tale criticità è stata ricondotta ai principi di proporzionalità e attinenza dei requisiti rispetto all'oggetto dell'appalto, previsti dagli artt. 30 e 83 del d.lgs. n. 50/2016.

Con riferimento alla determinazione del valore dell'affidamento, è stata rilevata una significativa differenza tra l'importo stimato dell'accordo quadro e il valore delle opere assunto a riferimento per la progettazione esecutiva, senza che tale scostamento risultasse adeguatamente giustificato rispetto alla consistenza dell'intervento originariamente previsto.

Quanto alle modifiche progettuali successive all'affidamento, l'ANAC ha osservato che il passaggio dal PFTE alla progettazione esecutiva può comportare affinamenti e adeguamenti, senza alterare le scelte fondamentali dell'intervento, salve le modifiche consentite dalla normativa applicabile.

Nel caso esaminato, le modifiche apportate alla localizzazione di alcune opere e alla configurazione degli spazi interessati sono state considerate significative rispetto all'impostazione progettuale originaria. Tali variazioni sono state ritenute indicative dell'inadeguatezza del PFTE e della mancata definizione degli elementi essenziali dell'intervento al momento della gara, con possibili effetti sull'attendibilità delle offerte.

A conclusione dell'istruttoria, l'ANAC ha confermato le criticità riscontrate e disposto la trasmissione del provvedimento alla stazione appaltante, raccomandando il rispetto della normativa e dei principi richiamati e assegnando un termine di trenta giorni per la comunicazione delle valutazioni conseguenti.

Per maggiori informazioni si rimanda al testo della delibera ([clicca qui](#))

*** **

GARE E CONFLITTO DI INTERESSI: PER ANAC L'ESCLUSIONE NON È AUTOMATICA

Con il Parere di funzione consultiva n. 31 del 23 settembre 2026, l'ANAC ha fornito chiarimenti sul conflitto di interessi nelle procedure di gara e sulle situazioni che possono determinare vantaggi competitivi per alcuni concorrenti.

La questione riguardava una gara per l'affidamento di lavori di ammodernamento di un impianto. Tra i possibili partecipanti figurava anche la società proprietaria e gestrice dell'impianto, di cui la stazione appaltante deteneva una quota societaria. Tale società, per il ruolo svolto, disponeva inoltre di una conoscenza approfondita delle caratteristiche e delle condizioni operative dell'impianto, potenzialmente superiore a quella degli altri concorrenti.

In particolare, è stato chiesto all'Autorità se tali circostanze potessero configurare un conflitto di interessi ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. 36/2023, determinare un vantaggio competitivo tale da alterare la *par condicio* tra i concorrenti o giustificare l'esclusione dalla gara, nonché quali misure potessero essere adottate per prevenire eventuali effetti distorsivi.

L'ANAC ha chiarito che la disciplina del conflitto di interessi prevista dall'art. 16 del Codice riguarda i soggetti che intervengono con compiti funzionali nella procedura di gara o nella fase di esecuzione del contratto, e non la stazione appaltante nel suo complesso. Pertanto, il solo rapporto partecipativo tra la stazione appaltante e una società concorrente non determina automaticamente un conflitto di interessi né impedisce la partecipazione alla gara.

L'eventuale esclusione, ai sensi dell'art. 95, comma 1, lett. b), del d.lgs. 36/2023, richiede una valutazione concreta, fondata su elementi specifici, e presuppone una situazione di conflitto di interessi non diversamente risolvibile.

L'Autorità ha evidenziato, tuttavia, che la conoscenza approfondita dell'impianto da parte della società proprietaria e gestrice può costituire un vantaggio competitivo qualora questa disponga di informazioni non note agli altri operatori economici. Per evitare tale situazione, la stazione appaltante dovrebbe mettere a disposizione nella documentazione di gara le informazioni rilevanti sull'impianto, quali dati storici, planimetrie, elementi strutturali e condizioni operative e di gestione, garantendone il pari accesso a tutti i potenziali concorrenti.

L'ANAC ha inoltre richiamato la necessità di adottare adeguate misure di prevenzione, ai sensi dell'art. 16, commi 3 e 4, del Codice, tra cui gli obblighi di dichiarazione e astensione del personale interessato, la nomina di componenti della commissione giudicatrice privi di rapporti rilevanti con la società partecipata e il monitoraggio della procedura. Sul punto, sono state richiamate anche le indicazioni del PNA 2025 in materia di prevenzione e gestione dei conflitti di interessi nei contratti pubblici.

In conclusione, l'ANAC ha richiamato la stazione appaltante alla necessità di monitorare attentamente lo svolgimento della gara, adottando le misure necessarie per prevenire eventuali conflitti di interessi e garantire la parità di trattamento tra i concorrenti. Ha

inoltre precisato che spetta alla stessa stazione appaltante valutare le circostanze del caso concreto e decidere gli eventuali provvedimenti da adottare.

Per maggiori informazioni si rimanda al testo del Parere ([clicca qui](#))

Focus Giurisprudenza

*** **

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 02/10/2026, N. 7292

Con la sentenza n. 7292/2026, il Consiglio di Stato ha fornito chiarimenti sui limiti alla modifica dell'offerta tecnica durante la verifica di congruità e sulla rilevanza delle omissioni dichiarative e del collegamento tra operatori economici ai fini dell'esclusione dalle gare pubbliche, ai sensi del d.lgs. n. 36/2023.

La vicenda trae origine da una procedura di affidamento di lavori pubblici nella quale, a seguito dell'annullamento di una prima aggiudicazione per omessa verifica della congruità dei costi della manodopera, la stazione appaltante aveva svolto tale verifica, confermando l'aggiudicazione allo stesso operatore economico.

La nuova aggiudicazione veniva impugnata per le modifiche apportate all'offerta tecnica attraverso le giustificazioni presentate in sede di verifica di congruità. Le variazioni riguardavano, in particolare, l'organizzazione delle lavorazioni, la composizione del personale impiegato e le modalità di gestione del traffico nelle aree interessate dai lavori.

Il TAR ha accolto il ricorso, ritenendo che tali variazioni costituissero una modifica sostanziale dell'offerta tecnica, con riflessi anche sui punteggi attribuiti. Ha quindi annullato l'aggiudicazione, riconosciuto il diritto della ricorrente a conseguire l'aggiudicazione e il contratto e dichiarato inefficace quello già stipulato.

Il Consiglio di Stato ha confermato la decisione, escludendo che le modifiche potessero essere considerate semplici chiarimenti organizzativi. È stata inoltre respinta la tesi secondo cui l'impegno assunto dall'operatore riguardasse soltanto il monte ore complessivo della manodopera, anche in considerazione delle incongruenze riscontrate nei dati relativi alle ore di lavoro.

È stato quindi ribadito che le giustificazioni rese durante la verifica di congruità non possono modificare sostanzialmente l'offerta originaria, a tutela dell'imparzialità, della trasparenza, della concorrenza e della parità di trattamento tra i concorrenti (Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2025, n. 1857; CGUE, sez. II, 5 febbraio 2026, C-810/24; sez. IV, 13 giugno 2024, C-737/22). Eventuali chiarimenti o correzioni di errori materiali manifesti sono ammessi purché non alterino il contenuto dell'offerta, come previsto anche dall'art. 101, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023 (CGUE, 11 maggio 2017, C-131/16).

È stata inoltre esclusa la violazione del precedente giudicato, che aveva imposto la verifica della congruità dei costi della manodopera ai sensi degli artt. 41, comma 14, 108, comma 9, e 110, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, poiché le modifiche contestate erano emerse soltanto nella successiva fase di verifica.

Quanto alle cause di esclusione, è stato chiarito che, ai sensi degli artt. 96, comma 14, e 98, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023, l'omessa dichiarazione di fatti potenzialmente rilevanti per l'affidabilità professionale non costituisce un'autonoma causa di esclusione, ma può rilevare nella valutazione della gravità di un altro illecito professionale previsto dalla legge (Cons. Stato, sez. V, 29 aprile 2025, n. 3610; Ad. plen., n. 16/2020). Tale principio vale anche quando la dichiarazione sia richiesta dalla documentazione di gara, in applicazione dell'art. 10 del Codice, che sancisce la tassatività delle cause di esclusione e il principio di massima partecipazione.

Con riferimento al collegamento tra operatori economici, è stato precisato che la riconducibilità delle offerte a un unico centro decisionale, ai sensi dell'art. 95, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 36/2023, rileva soltanto nella gara in cui si è verificata, senza produrre effetti escludenti nelle procedure successive, come previsto dall'art. 96, comma 10, lett. b).

È stata infine confermata, per le cause di esclusione esaminate, l'irrelevanza dei fatti commessi oltre tre anni prima dell'indizione della gara, in coerenza con l'art. 57, par. 7, della direttiva 2014/24/UE.

Il Consiglio di Stato ha pertanto respinto integralmente l'appello, confermando la sentenza di primo grado.

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

*** **

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 28/07/2026, N. 6126

Con la sentenza n. 6126/2026, il Consiglio di Stato si è pronunciato sulla distinzione tra migliorie progettuali e varianti inammissibili nelle gare di lavori pubblici, sui limiti del controllo del giudice sulle valutazioni tecniche della commissione giudicatrice e sulle conseguenze dell'indicazione di nuovi prezzi non consentiti dal disciplinare di gara.

La vicenda riguarda una gara per l'affidamento di lavori infrastrutturali, nella quale un raggruppamento era stato escluso per aver inserito nell'offerta un nuovo prezzo non consentito per uno specifico criterio di valutazione. Riammesso in sede cautelare, il concorrente aveva successivamente impugnato l'aggiudicazione a un altro raggruppamento, contestando alcune soluzioni progettuali e i punteggi attribuiti all'offerta tecnica.

Il TAR in primo grado aveva accolto il ricorso contro l'esclusione, ritenendo che l'indicazione del nuovo prezzo potesse costituire un errore materiale sanabile mediante soccorso procedimentale, anche alla luce dei principi del risultato e della fiducia di cui agli artt. 1 e

2 del D.lgs. n. 36/2023, nonché dei principi di leale collaborazione, trasparenza, buon andamento e imparzialità. Il TAR aveva inoltre accolto parzialmente le contestazioni relative alla valutazione dell'offerta tecnica dell'aggiudicatario, con conseguente annullamento dell'aggiudicazione.

Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello principale, ritenendo ammissibile la diversa metodologia costruttiva proposta dall'aggiudicatario, in quanto non vietata dal disciplinare e tale da non modificare i caratteri essenziali dell'opera. Ha inoltre ribadito che la valutazione delle offerte tecniche rientra nella discrezionalità tecnica della commissione giudicatrice. Il controllo del giudice, pur pieno ed effettivo, non può sostituirsi a tale valutazione, salvo in presenza di evidenti errori di fatto, manifesta illogicità o irragionevolezza. È stata inoltre esclusa la necessità di una verifica o di una consulenza tecnica d'ufficio, ai sensi degli artt. 66 e 67 c.p.a., non potendo tali strumenti sostituire le valutazioni riservate all'amministrazione.

È stato invece accolto l'appello incidentale. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'indicazione di un nuovo prezzo non consentito dal disciplinare incidesse sul contenuto economico dell'offerta e non potesse quindi essere considerata un semplice errore materiale. Ha inoltre escluso la presenza dei vizi rilevati dal TAR nella valutazione dell'offerta tecnica dell'aggiudicatario.

In riforma della sentenza di primo grado, il Consiglio di Stato ha quindi respinto il ricorso originario, confermando la legittimità dell'esclusione e delle valutazioni contestate nell'ambito della procedura di gara.

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

*** **