

## **Direzione Legislazione Opere Pubbliche**

**Principali novità normative  
e giurisprudenziali**

**Dal 16 al 20 giugno 2025**

## Provvedimenti e Atti Normativi

### Appalti pubblici: l'accesso al Fascicolo Virtuale diventa automatico

L'Autorità Nazionale Anticorruzione, **Comunicato del Presidente, approvato dal Consiglio di Anac il 16 aprile 2025**, ha pubblicato chiarimenti operativi che semplificano l'utilizzo del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), aggiornando le procedure introdotte dal decreto correttivo, d.lgs. 209/2024.

In particolare, l'ANAC interviene sul comma 5-bis dell'articolo 35, in tema di consenso al trattamento dei dati tramite il FVOE e sul comma 3-bis dell'articolo 99, in tema di malfunzionamento del FVOE.

Di seguito l'analisi della **Direzione legislazione opere pubbliche** riguardo al comunicato sul FVOE, immediatamente applicabile a tutte le procedure di gara in corso e future.

#### 1. CONSENSO AL TRATTAMENTO DEI DATI TRAMITE IL FVOE

##### *a) Contesto normativo*

Dal 1° gennaio 2024 la digitalizzazione è **divenuta obbligatoria** per tutto il ciclo di vita dei contratti pubblici secondo quanto previsto della Parte II del nuovo Codice appalti (v. artt. 19 e ss. del d.lgs. 36/2023), che riprende quanto anticipato dal PNRR e dal decreto Semplificazioni bis (art. 53, d.lgs. 77/2021).

L'elemento centrale della digitalizzazione o meglio dell'Ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (e-procurement), previsto all'art. 22 del codice, è la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)**, di cui il FVOE è parte integrante.

##### *b) Accesso al FVOE tramite PAD*

Ai sensi dell'art. 24 del codice, in tutte le procedure di affidamento a cui l'operatore partecipa, la verifica dei requisiti degli operatori economici avviene tramite accesso a una **Piattaforma di Approvvigionamento Digitale (PAD)** scelta dalla stazione appaltante. La PAD accede al **Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE)** attraverso l'interoperabilità con la **Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)**, che rappresenta l'infrastruttura abilitante per lo scambio sicuro e standardizzato delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni.

Grazie a questo sistema, i dati vengono richiesti una sola volta e possono essere riutilizzati da tutte le amministrazioni coinvolte, evitando duplicazioni documentali e riducendo gli oneri a carico degli operatori economici.

Il **FVOE aggrega dati e documenti forniti direttamente dalle amministrazioni** titolari delle informazioni, consentendo all'operatore economico di integrare soltanto la documentazione non reperibile automaticamente. Le stazioni appaltanti possono così verificare in modo centralizzato, digitale e semplificato i requisiti generali, economico-finanziari e tecnico-professionali necessari per la partecipazione alle procedure di gara.

Il sistema FVOE 2.0 consente il riutilizzo della documentazione per più gare entro i termini di validità (120 giorni per i requisiti generali). Il fascicolo rimane attivo per tutta la durata del contratto. L'integrazione con la Piattaforma dei Contratti Pubblici permette l'utilizzo tramite Piattaforme Digitali di Approvvigionamento certificate.

In prospettiva, anche le **SOA** saranno abilitate ad accedere al FVOE per effettuare le verifiche documentali nell'ambito della qualificazione e per la gestione del **fascicolo digitale di attestazione**.

In ogni caso, il FVOE può essere utilizzato per verificare requisiti di partecipazione e documentazione amministrativa, ma non per valutare elementi dell'offerta tecnica (v. TAR Lazio 5 febbraio 2025, n. 2684).

In ultimo, il decreto correttivo, d.lgs. 209/2024, ha modificato l'art. 24 stabilendo che alle regole di interoperabilità non possono essere opposte le disposizioni delle singole banche dati. L'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale partecipa alla definizione dei requisiti di sicurezza del sistema.

#### ***c) Eccezioni all'utilizzo della PAD***

**A partire dal 1° luglio 2025**, nei casi in cui è prevista la digitalizzazione obbligatoria dell'approvvigionamento (come, ad esempio, gli affidamenti diretti sotto i 5.000 euro o gli affidamenti in house), **non sarà più consentito accedere al FVOE tramite i servizi web ANAC, inclusa la piattaforma PCP**. In tali ipotesi, l'accesso dovrà avvenire esclusivamente tramite **PAD certificate e interoperabili**, conformi al D.Lgs. 36/2023.

**Il Supporto giuridico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nel Parere n. 3218 del 30 gennaio 2025**, ha chiarito che, anche in caso di affidamenti diretti, le stazioni appaltanti possono utilizzare una **PAD certificata**, come ad esempio la piattaforma *Acquisti Telematici*, purché conforme ai requisiti previsti dal D.Lgs. 36/2023 e dalle Linee guida AgID.

L'utilizzo delle PAD è considerato **equivalente** a quello del MePA per le amministrazioni diverse da quelle statali. Resta invece **obbligatorio l'utilizzo del MePA** per le **amministrazioni statali centrali e periferiche**, in forza dell'art. 1, comma 450 della Legge 296/2006.

#### ***d) Nuove modalità di accesso***

Il **Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE)** ha sostituito il sistema **AVC-pass** a partire dal **27 ottobre 2022**, semplificando il processo di verifica dei requisiti e eliminando la necessità di generare un fascicolo per ogni singola gara o di richiedere il **PASSOE**.

L'accesso al FVOE avviene tramite **identità digitale** con livello di affidabilità **LoA3**, compatibile con **SPID di livello 2, CIE e eIDAS**.

In tale contesto, il **comunicato ANAC del 16 aprile 2025** dà attuazione all'**art. 35, comma 5-bis del codice appalti**, come modificato dal **decreto correttivo del 2024**, prevedendo che le stazioni appaltanti possano accedere al FVOE **senza previa autorizzazione**.

La nuova disposizione consente quindi alla stazione appaltante/ente concedente l'accesso al FVOE in presenza del consenso al trattamento dei dati tramite il fascicolo virtuale rilasciato dall'operatore economico in sede di offerta.

Il **consenso al trattamento dei dati** è fornito dall'operatore economico **al momento della presentazione dell'offerta**, e certificato tramite la **scheda S2**, contenente l'elenco dei partecipanti alla gara.

ANAC non richiede ulteriori comunicazioni specifiche sull'acquisizione del consenso. Il **Bando tipo n. 1/2023**, attualmente in fase di aggiornamento, prevederà **clausole standardizzate** per disciplinare la raccolta e la manifestazione del consenso all'accesso al FVOE.

Per una migliore comprensione del funzionamento del FVOE, si rimanda ai manuali ANAC dedicati alle stazioni appaltanti e agli operatori economici.

***e) Certificazioni disponibili***

La tabella allegata al comunicato, aggiornata al 25 marzo 2025, classifica le certificazioni in tre categorie:

- **Modalità sincrona (immediate):** Visura Registro Imprese e Bilancio (CCIAA), Estratto Casellario delle Imprese (ANAC), White List Antimafia (Ministero dell'Interno), Consistenza media personale (INPS), CEL MAE (Ministero Affari Esteri), Prospetto informativo disabili (Ministero del Lavoro), Rapporto di genere (Operatore Economico e Ministero del lavoro).
- **Modalità asincrona (tempi definiti):** Dati reddituali persone fisiche e società di persone (Agenzia delle Entrate, 24 ore), Certificato integrale casellario giudiziario e anagrafe sanzioni (Ministero della Giustizia, 2 ore), Comunicazione antimafia (Ministero dell'Interno, 5 giorni), Carichi fiscali definitivamente accertati (Agenzia delle Entrate, 10 giorni lavorativi), Carichi fiscali pendenti (Agenzia delle Entrate, 30 giorni solari).
- **In fase di test:** DURC (INPS, INAIL, Casse Edili), Sanzioni INL, Informazione antimafia (in pre-test), certificato ISO (Accredia – BD IAF).
- **Non disponibili:** Titoli di studio, iscrizioni albi professionali, procedure concorsuali, patentini abilitativi e certificazione di società di revisione o altri soggetti preposti sui parametri richiesti dalla S.A.

ANAC provvederà ad aggiornare periodicamente l'elenco delle certificazioni non interoperabili, man mano che sarà possibile attivare nuove interconnessioni con le relative banche dati.

Per un maggiore dettaglio sui documenti disponibili tramite FVOE si rinvia alla Tabella allegata al Comunicato del 16 aprile u.s. e alla delibera ANAC n. 262 del 20 giugno 2023 che disciplina il FVOE.

***f) Mancanza dei carichi pendenti***

Relativamente ai controlli delle situazioni che non determinano automaticamente l'esclusione dalla gara, non presenti nel FVOE, una rilevanza particolare riveste il Certificato dei carichi pendenti.

Infatti, il MIT con il parere del 26 settembre 2024, n. 2722 ha evidenziato che è rimessa alla stazione appaltante la valutazione di procedere o meno alla richiesta del certificato dei carichi pendenti, le cui risultanze saranno eventualmente riprese nella motivazione del provvedimento di ammissione/esclusione (sui controlli ai sensi dell' art. 95, co. 1, lett. e), dell'art. 98 , co. 3, lett. g) ed h) del codice appalti, vedi delib. ANAC 262/2023 cit. e art. 27 del DPR 14 novembre 2002, n. 313).

## **2. IPOTESI DI MALFUNZIONAMENTO DEL FVOE AI SENSI DELL'ARTICOLO 99, COMMA 3-BIS DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI**

***a) Malfunzionamento anche parziale***

L'articolo 99, comma 3-bis del D.Lgs. 36/2023 disciplina le ipotesi in cui, a causa di un **malfunzionamento, anche parziale**, del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) o delle **piattaforme, banche dati o sistemi di interoperabilità a esso connessi**,

le informazioni necessarie alla verifica dei requisiti non risultino disponibili per la stazione appaltante o l'ente concedente **entro trenta giorni dalla proposta di aggiudicazione**.

In tali casi, la norma autorizza l'organo competente a **disporre comunque l'aggiudicazione**, che diviene **immediatamente efficace**, a condizione che sia acquisita un'**autocertificazione** resa dall'offerente ai sensi del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. Tale dichiarazione deve attestare il possesso dei requisiti richiesti e l'assenza delle cause di esclusione che non è stato possibile verificare per effetto del malfunzionamento.

Resta fermo l'obbligo per la stazione appaltante di **concludere in un termine congruo** le verifiche sui requisiti oggetto di autocertificazione. Qualora, all'esito dei controlli, emerga l'**assenza dei requisiti** in capo all'operatore economico, trovano applicazione le disposizioni vigenti in materia di:

- **esclusione dell'operatore;**
- **revoca o annullamento dell'aggiudicazione;**
- **inefficacia o risoluzione del contratto;**
- **responsabilità per false dichiarazioni.**

In tal caso, l'amministrazione dovrà **recedere dal contratto**, salvo il pagamento delle prestazioni già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione della parte rimanente, nei **limiti delle utilità conseguite**, con successiva **segnalazione alle autorità competenti**.

#### ***b) Malfunzionamento temporaneo***

Il comunicato ANAC richiama inoltre l'attenzione delle stazioni appaltanti sull'ipotesi in cui il malfunzionamento sia di **natura temporanea**, ad esempio connesso alla modalità asincrona di alcuni flussi dati. In tali circostanze, si raccomanda di **non attendere la scadenza del termine di trenta giorni**, ma di **interrogare nuovamente il sistema FVOE**, così da ridurre i tempi complessivi del procedimento. ANAC, a supporto dell'attività delle amministrazioni, evidenzia i disservizi tecnici rilevanti pubblicandoli in modo trasparente sul proprio sito istituzionale.

#### ***c) Dato o certificato non acquisibile***

Il Comunicato ANAC **distingue**, rispetto ai malfunzionamenti tecnici, le ipotesi in cui una determinata certificazione **non sia acquisibile tramite il FVOE** per cause strutturali.

Si tratta, ad esempio, dei casi in cui:

- l'ente certificatore **non produca il documento;**
- **non lo centralizzi** presso una banca dati;
- **non metta a disposizione** la relativa banca dati in modalità interoperabile.

Tali fattispecie, di numero limitato e riportate in allegato al comunicato ANAC, **non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 99**, per l'oggettiva impossibilità di attivare l'interconnessione tra sistemi.

In queste situazioni, le stazioni appaltanti o gli enti concedenti sono tenuti a **procedere con modalità ordinarie**, richiedendo direttamente le certificazioni necessarie agli enti titolari, in coerenza con la prassi preesistente alla digitalizzazione.

Tuttavia, l'ANAC ritiene che — in via **analogica** — anche in tali casi, trascorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, l'amministrazione possa **procedere comunque con l'aggiudicazione**, previa acquisizione di una dichiarazione sostitutiva dell'operatore economico. In ogni caso, resta fermo l'obbligo di concludere le **verifiche documentali entro un termine ragionevole**.

Parimenti, ad avviso dell'ANCE, sarebbe opportuno chiarire che tale meccanismo è applicabile anche nel caso di verifiche in esecuzione sui requisiti del subappaltatore.

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

\*\*\* \*\*

### **Parere MIT 3 giugno 2025, n. 3517**

Con il parere n. 3517/2025, il MIT ha fornito chiarimenti sull'applicazione temporale delle novità introdotte dal decreto correttivo (D.lgs. n. 209/2024) all'art. 120 del D.lgs. n. 36/2023, in materia di **modifiche contrattuali**.

In particolare, è stato chiesto se le nuove disposizioni introdotte dal "correttivo" si applichino anche ai contratti in essere, già stipulati in vigenza del Codice dei contratti pubblici, nella versione antecedente al correttivo.

Il MIT ha chiarito che, salvo diversa espressa previsione normativa, ai contratti in essere alla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 209/2024 (coincidente con la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), continuano ad applicarsi le regole che hanno governato la fase ad evidenza pubblica del contratto. Pertanto, le modifiche all'art. 120 introdotte dal correttivo **non si applicano retroattivamente ai contratti già stipulati entro il 31 dicembre 2024**.

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

\*\*\* \*\*

### **Parere MIT 3 giugno 2025, n. 3483**

Con il parere n. 3483 del 3 giugno 2025, il MIT ha fornito chiarimenti sull'applicazione del principio di assorbimento tra categorie di qualificazione SOA, con riferimento alla possibilità di utilizzare la qualificazione OG11 in relazione alle categorie specialistiche OS28 e OS30.

In particolare, è stato chiesto se, in una procedura di gara che prevede lavorazioni riconducibili a tali categorie, la qualificazione posseduta in OG11, insieme a quella in OS28 e OS30, possa essere considerata sufficiente per soddisfare i requisiti richiesti, facendo leva sull'assorbimento reciproco tra le categorie.

La risposta del MIT evidenzia che, in base al combinato disposto dell'art. 10 del Codice dei contratti pubblici, dell'art. 100, comma 4, e dell'allegato II.12 (art. 18, commi 20 e 21), la qualificazione in OG11 consente di eseguire lavorazioni rientranti anche nelle categorie OS3, OS28 e OS30, a condizione che la classifica posseduta in OG11 sia tale da coprire tutti gli importi delle lavorazioni riconducibili alle categorie assorbibili.

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

\*\*\* \*\*

### **Indicazioni in ordine al contenuto degli attestati SOA relativi ai consorzi stabili a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 209/2024**

Con il **Comunicato del 28 maggio 2025**, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, sentito il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha fornito alcune indicazioni operative in merito alla disciplina dei **consorzi stabili**, in ragione delle novità introdotte dal decreto "correttivo" (d.lgs. n. 209/2024), al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023).

#### **Modalità di qualificazione ai fini SOA**

Il comunicato elenca le modalità con cui i consorzi stabili possono conseguire l'attestazione SOA, ossia attraverso:

- il **cumulo alla rinfusa delle attestazioni delle consorziate** (art. 67, co. 8, Codice);
- il **cumulo dei requisiti tecnici e organizzativi** (personale e attrezzature) **delle consorziate**, se in **stabile disponibilità** del consorzio stesso (art. 18, co. 17, Allegato II.12);
- i **requisiti maturati "in proprio" dal consorzio**, di cui deve essere fornita specifica indicazione nella relativa attestazione SOA (art. 67, co. 7, Codice).

#### **Partecipazione alle procedure di gara**

Il consorzio stabile è tenuto a indicare, al momento della partecipazione, se intende eseguire l'appalto:

- in proprio (ossia con la propria struttura, senza designare imprese esecutrici);
- tramite una o più consorziate esecutrici;
- in parte in proprio e in parte tramite consorziate.

Con riferimento a ciascuna di tale modalità di esecuzione, il Comunicato individua specifiche regole che il Consorzio deve rispettare per dimostrare il possesso dei requisiti necessari alla partecipazione.

#### **Avvalimento dei requisiti**

Il decreto "correttivo" ha stabilito che **possono essere oggetto di avvalimento solo i requisiti maturati dal consorzio in proprio**, che devono essere **espressamente indicati nell'attestazione di qualificazione**. L'ANAC, con il comunicato in esame, ha chiarito cosa si deve intendere per **requisiti "propri"** del consorzio. Ciò, sia con riferimento al requisito dell'**attrezzatura tecnica**, sia a quello dell'**organico medio**, nonché, infine, per quanto riguarda i **certificati di esecuzione dei lavori** (CEL).

### Adeguamento del sistema di attestazione

In ragione delle sopra evidenziate novità introdotte dal decreto “correttivo”, l’Autorità informa che è stata prevista nelle attestazioni SOA una nuova sezione dedicata ai requisiti acquisiti direttamente dal consorzio stabile.

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

\*\*\*\*    \*\*\*\*    \*\*\*\*    \*\*\*\*

## Focus Giurisprudenza

### Consiglio di Stato, Sez. V, 03/06/2025, n. 4815

Con la sentenza n. 4815/2025, il Consiglio di Stato ha fornito importanti chiarimenti in materia di partecipazione alle gare d’appalto nei settori speciali, soffermandosi in particolare sulla nozione di *lavori analoghi*, sul *subappalto necessario* e sull’ammissibilità del *soccorso istruttorio* in relazione agli obblighi sulla parità di genere.

La vicenda origina da una procedura aperta, finanziata con fondi PNRR, per l’affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori di realizzazione di un’infrastruttura idrica. Il raggruppamento temporaneo di imprese secondo classificato ha impugnato l’aggiudicazione disposta in favore dell’operatore primo classificato, lamentando il mancato possesso dei requisiti previsti dalla *lex specialis*, tra cui un’adeguata esperienza professionale e il rispetto della normativa sul subappalto.

Il Consiglio di Stato, riformando la sentenza di primo grado, ha affermato che la nozione di *lavori analoghi* deve essere interpretata secondo un criterio funzionale e non formalistico, in linea con il principio del *favor participationis*. In questo senso, devono ritenersi validi anche interventi complementari o riferibili alla categoria SOA OG6 (ad es. manutenzione reti, collettori fognari, opere idrauliche), senza richiedere una perfetta identità con l’oggetto dell’appalto. Una lettura restrittiva, come quella accolta dal primo giudice, è stata ritenuta eccessivamente limitativa e in contrasto con i principi europei sulla massima partecipazione alle gare pubbliche.

Inoltre, è stata ritenuta legittima la dichiarazione di subappalto necessario, anche in assenza dell’indicazione nominativa del subappaltatore, purché risultasse chiara l’intenzione di ricorrervi per colmare l’assenza di qualificazione. È stato altresì ammesso il soccorso istruttorio in presenza di carenze documentali relative al *rapporto sulla situazione del personale* ex art. 47 del d.l. n. 77/2021, considerato sanabile anche se non accompagnato inizialmente da attestazione di conformità, qualora risulti comunque trasmesso agli enti e alle rappresentanze competenti.

In assenza di profili di illegittimità nell’aggiudicazione, il Consiglio ha conseguentemente rigettato anche la domanda risarcitoria avanzata dal ricorrente, ritenendone insussistente il presupposto.

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