

## **Direzione Legislazione Opere Pubbliche**

**Principali novità normative  
e giurisprudenziali**

**Dal 17 al 21 marzo 2025**

## Provvedimenti e Atti Normativi

News ID 258413 del 21 marzo 2025

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. IV, con la **sentenza del 13 marzo 2025 (causa C-266/22)**, ha dichiarato **illegittima la normativa nazionale** che impone **l'esclusione automatica di operatori economici provenienti da Paesi extra-UE privi di accordi internazionali** di mutuo riconoscimento con l'Unione Europea, ribadendo che la competenza in materia è esclusivamente europea.

**Questione pregiudiziale.** La Corte è stata chiamata a chiarire se i principi di tutela del legittimo affidamento, certezza del diritto e gli articoli 18, paragrafo 1, 2 paragrafo 1 punto 13, e 49 della direttiva 2014/24/UE, ostino a una **normativa nazionale** che **escluda** dalle procedure di gara un **operatore economico extra-UE, privo di accordi con l'Unione ai sensi dell'articolo 25 della direttiva stessa**, se tale normativa sia entrata in vigore dopo la pubblicazione del bando ma prima della presentazione dell'offerta da parte dell'operatore interessato.

**La sentenza in pillole.** La Corte si è espressa sulla questione enunciando un principio di diritto assai rilevante, a seguito di un'argomentazione articolata i cui passaggi principali sono riassunti di seguito.

- L'articolo 25 della **direttiva 2014/24/UE** stabilisce che gli enti aggiudicatori degli Stati membri devono accordare agli **operatori economici dei paesi terzi che sono parti di accordi internazionali (AAP)** - che garantiscono reciprocità e parità di accesso alle gare - un **trattamento non meno favorevole** di quello concesso agli operatori economici dell'Unione.
- Il **diritto** attribuito a **"qualsiasi operatore economico interessato"** di presentare un'offerta in risposta a un avviso di indizione di gara nell'ambito di una procedura aperta di aggiudicazione di un appalto pubblico nell'Unione (art. 27, par. 1, direttiva 2014/24/UE) **non si estende**, in via generale ed astratta, **agli operatori economici dei Paesi terzi che non abbiano stipulato siffatti accordi** con l'Unione. Un'interpretazione estensiva, viceversa, violerebbe l'art. 25 della direttiva, il quale limita il beneficio del diritto a un trattamento non meno favorevole agli operatori di Paesi extra-UE che abbiano concluso con l'Unione un accordo internazionale come quelli previsti da tale articolo.
- **Non esiste, dunque, alcun diritto automatico** degli operatori economici di Paesi terzi privi di tali accordi a partecipare alle procedure di appalto pubblico nell'Unione. Essi possono essere esclusi o **ammessi** discrezionalmente dalle amministrazioni aggiudicatrici, **ma senza poter invocare un trattamento equiparato** a quello degli operatori europei o dei Paesi terzi coperti da accordo.
- La Corte chiarisce che qualsiasi misura generale relativa all'ammissione o esclusione degli operatori economici extra-UE rientra nella politica commerciale comune, competenza esclusiva dell'Unione Europea ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e),

del TFUE. Pertanto, **solo l'Unione, e non gli Stati membri, può stabilire regole generali sull'accesso degli operatori economici extra-UE** ai propri appalti pubblici.

- In assenza di specifiche norme europee o autorizzazioni dell'Unione, **gli Stati membri non possono adottare autonomamente misure vincolanti in materia. È l'amministrazione aggiudicatrice, caso per caso, a valutare l'ammissione degli operatori economici extra-UE privi di accordi internazionali con l'Unione, stabilendo eventualmente nei documenti di gara criteri o meccanismi di valutazione delle offerte che riflettano la diversa posizione giuridica rispetto a operatori economici UE o coperti da accordi.**
- Di conseguenza, **la normativa nazionale che impone automaticamente l'esclusione di tali operatori è illegittima. Spettava all'amministrazione aggiudicatrice decidere, alle condizioni sopra richiamate, se occorre ammettere o escludere l'operatore extra-UE.** Secondo la Corte, non rileva il momento in cui tale normativa sia entrata in vigore (anche se successivamente al bando e prima della presentazione delle offerte), poiché l'autorità nazionale non aveva comunque titolo per applicarla.

**Principio di diritto.** Alla luce delle argomentazioni svolte, la Corte ha quindi espresso il principio di diritto secondo cui "l'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, che conferisce all'Unione una competenza esclusiva in materia di politica commerciale comune, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che, in assenza di un atto dell'Unione che imponga o vieti l'accesso alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici degli operatori economici di un paese terzo che non ha concluso con l'Unione un accordo internazionale di cui all'articolo 25 della direttiva 2014/24, un'amministrazione aggiudicatrice di uno Stato membro escluda un operatore economico di un siffatto paese terzo sulla base di un atto legislativo che tale Stato membro ha adottato senza esservi stato autorizzato dall'Unione, mentre la circostanza che tale atto legislativo sia entrato in vigore dopo la pubblicazione del bando di gara resta al riguardo irrilevante".

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

\*\*\* \*\*

### **Comunicato ANAC 11 marzo 2025**

L'ANAC, con Comunicato dell'11 marzo 2025, ha chiarito l'importanza del rispetto dei termini di conclusione delle procedure di affidamento, evidenziando criticità nella tempestività delle stazioni appaltanti. È fondamentale, ha evidenziato l'Autorità, che queste ultime pubblichino tempestivamente i documenti di gara e concludano le procedure di selezione entro i termini previsti, che variano in base alla tipologia di procedura e decorrono dalla pubblicazione del bando o dall'invito ad offrire fino all'aggiudicazione della migliore offerta.

I termini stabiliti non sono solo vincoli procedurali proseguiti dall'Autorità, ma strumenti per accertare eventuali responsabilità amministrative e contabili dei dipendenti coinvolti. Il loro superamento può rilevare ai fini della verifica del rispetto del dovere di buona fede. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono quindi perseguire il principio della massima tempestività, garantendo il principio del risultato, che assicura efficienza, efficacia ed economicità nell'azione amministrativa. Tale principio è essenziale non solo per la

gestione discrezionale delle procedure, ma anche per valutare la responsabilità del personale e attribuire incentivi.

L’Autorità ha richiamato inoltre l’importanza di rispettare gli obiettivi fissati dalla Commissione Europea nel PNRR, in particolare la riduzione della decision speed, ovvero il tempo tra la scadenza delle offerte e la stipula del contratto nelle procedure aperte sopra soglia, il cui mancato rispetto potrebbe compromettere gli impegni assunti dall’Italia, con conseguenze economiche significative.

Infine, l’Anac ha sottolineato come la digitalizzazione sia un elemento chiave per velocizzare e semplificare le procedure di affidamento. L’adozione di sistemi digitali e piattaforme di approvvigionamento consente una gestione più rapida ed efficiente dei contratti pubblici, contribuendo alla riduzione dei tempi e garantendo maggiore trasparenza nell’uso delle risorse pubbliche.

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

\*\*\* \*\*

#### **Parere MIT 27 febbraio 2025, n. 3289**

Con il parere n. 3289 del 27 febbraio 2025, il MIT ha fornito chiarimenti sulla verifica del Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica (PFTE) e del progetto esecutivo nell’ambito degli appalti integrati. In particolare, è stato richiesto se, per gli appalti integrati di importo pari o superiore a 5.538.000 euro, entrambi i livelli di progettazione debbano essere sottoposti a verifica da parte di soggetti accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020.

La risposta del MIT evidenzia che, ai sensi dell’art. 42, comma 1, e dell’allegato I.7, art. 34, co. 5, del D.Lgs. 36/2023, sia il PFTE che il progetto esecutivo redatto dall’affidatario devono essere verificati prima, rispettivamente, dell’avvio della procedura di affidamento e dell’inizio dei lavori. Ne deriva che entrambi i livelli progettuali devono essere sottoposti a verifica dai soggetti accreditati, rendendo superflua ogni ulteriore distinzione.

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

\*\*\* \*\*

#### **Parere MIT 27 febbraio 2025, n. 3120**

Con il parere in commento, il supporto giuridico del MIT ha fornito chiarimenti sull’applicabilità del termine dilatorio di 35 giorni (stand still) nei contratti di importo sotto-soglia derivanti da procedure di gara sopra-soglia.

In particolare, è stato richiesto se, in una procedura suddivisa in lotti, sia possibile applicare l’esenzione dal termine dilatorio per un lotto aggiudicato a un importo inferiore alla soglia di rilevanza europea.

La risposta del MIT evidenzia che, ai sensi dell'art. 14, comma 9, lett. b) del D.Lgs. 36/2023, quando l'importo cumulato dei lotti raggiunge le soglie di rilevanza europea, le disposizioni delle procedure sopra-soglia, incluso il termine dilatorio, si applicano anche ai singoli lotti sotto-soglia.

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

\*\*\* \*\*

#### **Parere MIT 27 febbraio 2025, n. 3214**

Con il parere n. 3214 del 27 febbraio 2025, il MIT ha fornito chiarimenti sulla possibilità di autorizzare il subappalto di lavorazioni scorporabili, di importo inferiore al 10%, non indicate come categorie SIOS in sede di gara. In particolare, è stato richiesto se tali lavorazioni – pur presenti nei lavori – possano essere subappaltate a imprese qualificate in categorie specialistiche (es. OS21), pur essendo ricomprese nella categoria prevalente (es. OG3), unica indicata nella documentazione di gara.

La risposta del MIT evidenzia che, ai fini della qualificazione, vi è una distinzione tra fase progettuale, documentazione di gara ed esecuzione: le lavorazioni inferiori al 10% vengono accorpate alla categoria prevalente solo per la partecipazione alla gara, ma restano rilevanti in fase esecutiva. Tuttavia, nel caso in cui in tutte le fasi precedenti (progetto, gara, esecuzione) sia stata indicata un'unica categoria (OG3), non è possibile ora evidenziare o certificare altre categorie (es. OS21), nemmeno per l'emissione del CEL.

Ad avviso dell'ANCE, gli effetti di tale impostazione espongono l'appalto ad un deficit di qualificazione nella fase esecutiva, con conseguenti criticità realizzative. Pertanto, occorrerebbe ripristinare, in via normativa, la soglia minima di scorporo delle categorie, oggi abrogata, pari a 150.000 euro (corrispondente alla soglia di obbligatorietà della SOA).

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

\*\*\* \*\*

## Focus Giurisprudenza

### **Consiglio di Stato, Sez. V, 10/03/2025, n. 1959**

Con la sentenza n. 1959/2025, il Consiglio di Stato ha fornito chiarimenti in materia di subappalto e requisiti di partecipazione alle gare d'appalto. La vicenda prende le mosse da una procedura di affidamento di lavori di messa in sicurezza, in cui l'aggiudicazione era stata impugnata per presunte violazioni della normativa sul subappalto.

In primo grado, il TAR aveva accolto il ricorso, ritenendo che alcune attività dell'appalto fossero state affidate a un soggetto terzo senza una formale relazione giuridica, qualificando la fattispecie come subappalto irregolare e disponendo l'esclusione dell'aggiudicatario.

Il Consiglio di Stato, riformando la decisione, ha affermato che l'eventuale carenza di dichiarazioni in materia di subappalto non comporta automaticamente l'esclusione del concorrente, se questi possiede autonomamente i requisiti richiesti. In tali casi, le conseguenze si manifestano solo in fase esecutiva, con il divieto di ricorrere al subappalto. La sentenza ribadisce il principio secondo cui le irregolarità nelle dichiarazioni di subappalto incidono solo sull'esecuzione della commessa, salvo che il concorrente non risulti privo dei requisiti di qualificazione.

Pertanto, l'appello è stato accolto, con conseguente conferma dell'aggiudicazione originaria e rigetto delle ulteriori censure sollevate.

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

\*\*\* \*\*

### **Consiglio di Stato, Sez. V, 12/03/2025, n. 2050**

Con la sentenza n. 2050/2025, il Consiglio di Stato ha fornito chiarimenti sulla legittimità dell'ammissione di alcuni raggruppamenti temporanei d'impresa (RTI) in una procedura di gara d'appalto.

La vicenda nasce dall'impugnazione dell'aggiudicazione definitiva e degli atti di gara da parte di un RTI terzo classificato, che ha contestato la regolarità dell'ammissione degli RTI primo e secondo classificato, ritenendo che questi non rispettassero i requisiti imposti dalla lex specialis.

In primo grado, il TAR ha respinto il ricorso, affermando la piena legittimità della ripartizione dei requisiti all'interno dei raggruppamenti, in conformità alle disposizioni della lex specialis e ai principi della giurisprudenza europea in materia di partecipazione alle gare d'appalto.

Il Consiglio di Stato ha confermato tale decisione, evidenziando che la normativa e la lex specialis non imponevano una corrispondenza tra qualificazione e quota di esecuzione dei

lavori per la mandataria, consentendo la libera ripartizione tra i membri del raggruppamento. Inoltre, ha escluso la necessità di una quota maggioritaria di esecuzione per la capogruppo, in linea con i principi della concorrenza e con l'orientamento della Corte di Giustizia UE.

L'appello è stato quindi respinto, confermando la legittimità dell'aggiudicazione e ribadendo che, in assenza di una specifica previsione della *lex specialis*, non può essere imposto un criterio più restrittivo per la distribuzione dei compiti all'interno del RTI.

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

\*\*\* \*\*

### **Cassazione civile sez. I – 04/03/2025, n. 5667**

Con la sentenza n. 5667/2025, la Corte di Cassazione ha affrontato il tema dell'incidenza delle varianti progettuali sui termini di esecuzione dei lavori e sull'applicazione delle penali negli appalti pubblici.

La vicenda trae origine da un contratto di appalto per il restauro di un edificio storico, nel quale l'approvazione di varianti progettuali ha modificato il cronoprogramma senza che vi fosse una sospensione formale dei lavori. Al termine dell'opera, sono state applicate penali per ritardo, ma l'esecutore ha contestato la decisione, sostenendo che le modifiche progettuali avevano reso impossibile rispettare i termini inizialmente fissati.

In primo grado, il **Tribunale** ha riconosciuto una corresponsabilità tra le parti, riducendo l'importo delle penali. In appello, la **Corte d'Appello** ha invece confermato l'applicazione integrale della penale, ritenendo che l'esecutore fosse comunque tenuto a rispettare le nuove scadenze.

La **Corte di Cassazione** ha annullato la decisione d'appello, stabilendo che, quando le varianti progettuali modificano in modo significativo il piano dei lavori, i termini contrattuali devono essere ridefiniti. Ha inoltre chiarito che, se la stazione appaltante non sospende formalmente i lavori, non può attribuire automaticamente all'esecutore la responsabilità del ritardo.

La causa è stata pertanto rinviata alla **Corte d'Appello**, che dovrà riesaminare il caso alla luce di questi principi.

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