

## **Direzione Legislazione Opere Pubbliche**

**Principali novità normative  
e giurisprudenziali**

**28 luglio 2025 – 1° agosto 2025**

## PROVVEDIMENTI E ATTI NORMATIVI

\*\*\*\*\*

### **ADUNANZA PLENARIA: IL SUBENTRO COME "SOSTITUZIONE" DEL CONTRAENTE E NON SEMPLICE "SUCCESIONE" NEL RAPPORTO CONTRATTUALE**

Con la sentenza n. 9/2025, l'Adunanza Plenaria ha fornito chiarimenti sulla corretta interpretazione degli **artt. 122 e 124 del Codice del processo amministrativo**, disciplinanti rispettivamente la dichiarazione di inefficacia del contratto e la possibilità di subentrare nel medesimo.

La vicenda origina da una gara finalizzata all'individuazione di un contraente per la stipula di una convenzione relativa alla fornitura di un servizio. Il disciplinare di gara prevedeva che tale convenzione avrebbe dovuto stabilire: l'importo massimo contrattuale; la regolamentazione dei singoli contratti attuativi e la durata dei medesimi. All'esito della procedura di gara, la seconda classificata ha impugnato l'aggiudicazione disposta dalla Stazione appaltante.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, in riforma della pronuncia di primo grado sfavorevole, con la sentenza n. 7 del 2024 ha accolto il ricorso e, una volta disposto l'annullamento dell'aggiudicazione, ha dichiarato l'inefficacia del contratto e il subentro nel medesimo.

Nondimeno, l'Amministrazione, nel dare esecuzione alla sentenza, ha ridotto la durata della convenzione e l'importo contrattuale originariamente previsto. Di conseguenza, l'impresa subentrante ha proposto ricorso per l'ottemperanza, lamentando la non corretta esecuzione della decisione n. 7 del 2024.

Orbene, l'Adunanza Plenaria, con la pronuncia in esame, ha accolto il ricorso, chiarendo **la portata del subentro nel contratto a seguito dell'annullamento del provvedimento di aggiudicazione.**

A tal proposito, il Consesso ha specificato che, nel disciplinare il subentro nel contratto, gli articoli 122 e 124 c.p.a. non si sono limitati a regolare una mera "successione" nel contratto o nel relativo rapporto giuridico, secondo lo stato di esecuzione in cui esso si trova. Nei contratti ad esecuzione continuata o periodica, infatti, **il giudice amministrativo può disporre sia che il secondo aggiudicatario effettui le prestazioni oggetto dell'affidamento non ancora eseguite per il periodo "residuo", sia che il nuovo rapporto contrattuale abbia la medesima durata e il medesimo contenuto di quello originario, secondo quanto previsto dalla disciplina di gara.**

Il ricorso presentato, pertanto, è stato ritenuto meritevole di accoglimento, in quanto, con la sentenza n. 7 del 2024, l'Adunanza Plenaria aveva dichiarato **l'inefficacia e il subentro nel contratto senza limitazioni**, in conformità a quanto domandato dal ricorrente. L'Amministrazione, d'altro canto, non aveva rappresentato l'esistenza di impedimenti alla dichiarazione di inefficacia del contratto concluso con l'aggiudicatario e alla condanna al subentro nel contratto in favore del ricorrente.

L'Adunanza Plenaria ha quindi affermato che la sentenza n. 7 del 2024, la cui corretta esecuzione costituisce oggetto di ricorso, *“si è ispirata al fondamentale principio per il quale la durata del processo non può andare a detrimento della parte vittoriosa (cfr. Corte Cost., 28 giugno 1985, n. 190).*

***Le pronunce giurisdizionali – sia quelle di cognizione, sia quelle di esecuzione - devono ispirarsi a tale principio.”***

\*\*\*

**Alla luce di tale pronuncia, pertanto, emerge che l'impresa subentrante nel contratto ha diritto ad eseguire le prestazioni nel rispetto del periodo integrale previsto dal bando e non meramente residuo.**

Da ultimo, Il Consesso ha stabilito che contrasta con le statuizioni inserite nella sentenza n. 7 del 2024, ed è dunque illegittima, la condotta dell'Amministrazione tesa a “stornare” le somme già corrisposte al contraente precedente per le prestazioni eseguite, così riducendo il *plafond* disponibile relativo al contratto originario.

**Non può essere leso, dunque, il diritto dell'impresa subentrante ad eseguire le prestazioni oggetto dell'appalto sulla base del valore economico complessivo originario.**

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

\*\*\* \*\*

#### **PARERE MIT 3545 DEL 23 GIUGNO 2025**

Con il parere n. 3545/2025, il MIT ha fornito indicazioni operative circa la procedura di determinazione dei nuovi prezzi ai sensi dell'art. 5, comma 7, lett. b), dell'Allegato II.14 del D.Lgs. 36/2023.

In particolare, è stato richiesto se tali nuovi prezzi, relativi a lavorazioni o materiali non previsti nel progetto iniziale né presenti nei prezzari regionali, debbano essere assoggettati al ribasso percentuale offerto in sede di gara.

Il MIT ha chiarito che, qualora non sia possibile ricavare i nuovi prezzi dai prezzari, la loro determinazione deve avvenire, come previsto dall'art. 5, comma 7, lett. b), in contraddittorio tra il direttore dei lavori e l'esecutore, sulla base dei prezzi elementari di manodopera, materiali, noli e trasporti, riferiti alla data di formulazione dell'offerta. Tali prezzi devono essere successivamente approvati dal RUP.

Inoltre, ai sensi del successivo comma 8 del medesimo articolo, qualora i nuovi prezzi determinino maggiori spese rispetto alle somme previste nel quadro economico, è necessaria l'approvazione della stazione appaltante su proposta del RUP. In assenza di riserve da parte dell'esecutore negli atti contabili, i prezzi si intendono definitivamente accettati.

Per una lettura integrale del Parere [clicca qui](#)

\*\*\* \*\*

\*\*\* \*\*

### **GARA SUDDIVISA IN LOTTI FUNZIONALI: ANAC CENSURA LA LEX SPECIALIS PER COMPRESIONE DELLA PARTECIPAZIONE**

Con la delibera n. 287 del 23 luglio 2025, l’Autorità Nazionale Anticorruzione ha adottato un parere motivato, ai sensi dell’art. 220, comma 3, del d.lgs. 36/2023, in ordine a una procedura aperta per l’affidamento di lavori pubblici, suddivisa in tre lotti funzionali.

L’ANAC ha rilevato l’illegittimità della clausola contenuta nella lex specialis che imponeva ai concorrenti la partecipazione obbligatoria a tutti e tre i lotti, configurando un accorpamento artificioso in violazione dell’art. 58, comma 3, del Codice dei Contratti Pubblici. Tale disposizione, infatti, si pone in contrasto con la ratio pro-concorrenziale della normativa in materia di appalti, precludendo l’accesso al mercato alle micro, piccole e medie imprese e limitando la massima partecipazione alle procedure.

L’Autorità ha, inoltre, evidenziato la disomogeneità tra il cronoprogramma allegato al progetto esecutivo e i termini di esecuzione stabiliti nel disciplinare di gara. Detta discrepanza è stata qualificata come grave incertezza suscettibile di compromettere la formulazione consapevole delle offerte e, conseguentemente, una efficace esecuzione del contratto.

Alla luce delle criticità riscontrate, valutate congiuntamente, l’ANAC ha ritenuto sussistenti i presupposti per l’adozione del parere motivato, invitando la stazione appaltante alla riedizione della procedura previa rimozione delle clausole restrittive, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e legalità.

L’Autorità ha infine assegnato un termine perentorio di quindici giorni decorrenti dalla ricezione del provvedimento per conformarsi alle prescrizioni, con espresso avvertimento che, in caso di inottemperanza, sarà legittimata ad agire in giudizio per l’impugnazione della documentazione di gara.

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

\*\*\* \*\*

### **RICHIESTE SOA: CHIARIMENTI ANAC SULL’OBBLIGO DI RISCONTRO GRATUITO DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI**

Con il Comunicato del 30 luglio 2025, l’Autorità Nazionale Anticorruzione ha fornito chiarimenti in merito alle richieste degli Organismi di Attestazione (SOA) per la verifica della veridicità e della sostanza dei titoli autorizzativi presentati dagli operatori economici nell’ambito del processo di qualificazione.

L’ANAC ha ribadito che le amministrazioni pubbliche sono tenute a fornire riscontro a tali richieste senza imporre alcun onere economico, salvo nei casi in cui l’attività di ricerca documentale richieda un impegno significativamente superiore rispetto all’ordinario. Non è pertanto legittima né la richiesta di diritti di segreteria, né l’equiparazione della procedura a un accesso agli atti ex L. 241/1990.

Le stesse indicazioni si applicano anche alle richieste di emissione dei Certificati di Esecuzione Lavori (CEL), che le stazioni appaltanti, in qualità di committenti, devono rilasciare per attestare l'avvenuta esecuzione delle opere da parte dell'appaltatore. Tale obbligo è giustificato dalla natura pubblicistica delle verifiche richieste dalle SOA.

L'Autorità ha richiamato anche quanto già espresso nel precedente Comunicato del 28 marzo 2023, sottolineando la necessità di conformarsi alle indicazioni fornite, in particolare per quanto riguarda i titoli edilizi (permessi di costruire, CILA, concessioni edilizie, ecc.) allegati ai CEL relativi a committenti privati (non soggetti al Codice degli appalti).

L'intervento si rende necessario, ha concluso l'Autorità, a fronte del crescente numero di segnalazioni circa richieste di contributi economici non dovuti da parte delle amministrazioni coinvolte.

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

\*\*\* \*\*

## Focus Giurisprudenza

### **CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 24/07/2025, N. 6583**

Con la sentenza n. 6583/2025, il Consiglio di Stato ha fornito chiarimenti sulla natura dell'azione esercitabile dalla pubblica amministrazione successivamente all'individuazione del concessionario, con particolare riferimento alla fase esecutiva del rapporto concessorio.

La vicenda trae origine dal diniego di approvazione di alcune perizie di variante relative a interventi già conclusi, trasmesse al concedente per la rideterminazione del quadro economico complessivo.

In primo grado il TAR ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, rilevando che la controversia riguardava pretese di carattere patrimoniale sorte in fase di esecuzione del contratto, senza esercizio di poteri autoritativi da parte della pubblica amministrazione.

Il Consiglio di Stato ha confermato tale impostazione, ribadendo che, una volta esaurita la fase pubblicistica di scelta del concessionario, le controversie concernenti l'attuazione del rapporto si collocano sul piano privatistico, rientrando nella giurisdizione del giudice ordinario, salvo che l'amministrazione eserciti poteri autoritativi riconosciuti dalla legge.

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

\*\*\* \*\*

### **CONSIGLIO DI STATO, SEZ. IV, 11/07/2025, N. 6068**

Con la sentenza n. 6068 dell'11 luglio 2025, il Consiglio di Stato ha fornito chiarimenti su alcuni profili essenziali relativi alla corretta presentazione delle offerte in una procedura di appalto integrato, con particolare riguardo alla sottoscrizione digitale da parte dei componenti dei raggruppamenti temporanei non ancora costituiti e alla valutazione dei requisiti esperienziali richiesti dalla lex specialis.

La vicenda trae origine da una procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dei lavori per interventi ambientali complessi, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. All'esito della selezione, uno dei concorrenti ha contestato l'aggiudicazione, lamentando la violazione delle regole di gara in tema di sottoscrizione dell'offerta e l'errata attribuzione di punteggio per criteri tecnici non comprovati nei termini richiesti.

In primo grado il TAR ha respinto tanto il ricorso principale quanto quello incidentale, ritenendo comunque sussistente la riferibilità dell'offerta ai membri del raggruppamento

e legittima la valutazione della documentazione tecnica, sulla base di un'interpretazione sostanzialistica delle previsioni di gara.

Il Consiglio di Stato ha riformato la pronuncia, accogliendo i motivi di appello fondati sull'omessa sottoscrizione digitale dell'offerta da parte di tutti i componenti del raggruppamento e sull'illegittima attribuzione del punteggio tecnico per carenza dei requisiti richiesti. In applicazione dell'art. 34, comma 3, c.p.a., ha dichiarato l'illegittimità dell'aggiudicazione e dell'approvazione della graduatoria ai soli fini risarcitori, confermando peraltro la validità del contratto già stipulato.

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

\*\*\* \*\*

#### **CGARS, SEZ. GIUR., 14/07/2025, N. 552**

Con la sentenza n. 552/2025, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha fornito importanti chiarimenti sull'operatività del principio di invarianza della soglia di anomalia e sulla legittimità dell'esclusione da una gara pubblica in presenza di scostamenti nei costi della manodopera indicati in offerta.

La vicenda trae origine da una procedura negoziata per l'affidamento di lavori pubblici, nella quale un'offerta è stata esclusa per mancata giustificazione del costo della manodopera, risultato superiore rispetto al valore stimato nei documenti di gara.

In primo grado il TAR ha accolto il ricorso della seconda classificata, ritenendo che lo scostamento economico riscontrato fosse minimale e privo di incidenza sulla sostenibilità complessiva dell'offerta. Il giudice ha inoltre escluso l'operatività del principio di invarianza della soglia di anomalia, evidenziando come l'impugnazione sia stata tempestivamente proposta prima dell'aggiudicazione definitiva e in assenza di finalità speculative.

Confermando la decisione, il Consiglio di Giustizia Amministrativa ha sottolineato che l'esclusione per sospetta anomalia richiede una concreta incidenza economica sull'equilibrio dell'offerta, non potendosi fondare su scostamenti marginali. È stato altresì ribadito che il principio di invarianza non preclude l'intervento giurisdizionale volto a far valere l'illegittimità di esclusioni che incidano sulla formazione della soglia, purché azionato tempestivamente e prima dell'aggiudicazione.

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