

Direzione Legislazione Opere Pubbliche

Principali novità normative e giurisprudenziali

5 ottobre 2026 – 9 ottobre 2026

PROVVEDIMENTI E ATTI NORMATIVI

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

IN GAZZETTA UFFICIALE LA LEGGE 5 OTTOBRE 2026, N. 174, DI CONVERSIONE DEL DECRETO C.D. "PA"

È stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 232 del 6 ottobre 2026 la **legge 5 ottobre 2026, n. 174, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144**, recante disposizioni urgenti per la funzionalità della pubblica amministrazione e degli enti territoriali e in materia di protezione civile.

Il provvedimento contiene misure relative, tra l'altro, alla capacità amministrativa degli enti, agli investimenti pubblici, agli interventi infrastrutturali e alla ricostruzione post-sisma.

Di seguito, l'illustrazione delle principali disposizioni di interesse da parte della Direzione Legislazione Opere Pubbliche.

Art. 8 – Interventi volti al superamento degli insediamenti abusivi per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura

Secondo il comma 1 della previsione in esame, per assicurare la continuità delle attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo dell'investimento PNRR dedicato al superamento degli insediamenti abusivi dei lavoratori agricoli, nonché per affrontare ulteriori situazioni di degrado e vulnerabilità sociale, **viene prorogato fino al 31 dicembre 2030 l'incarico del Commissario straordinario e la relativa Struttura commissariale.**

Ai sensi del comma 2, il Commissario straordinario è chiamato a predisporre, tra l'altro, un **piano straordinario pluriennale di interventi di investimento finalizzato anche alla realizzazione di soluzioni abitative dignitose per i lavoratori stagionali, al recupero dei progetti esclusi dal finanziamento PNRR e alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e confiscato alla criminalità organizzata.**

Tra i compiti attribuiti al Commissario rientra espressamente anche l'adozione delle misure necessarie ad accelerare le procedure amministrative, autorizzative e realizzative connesse alle opere infrastrutturali, favorendone la tempestiva esecuzione.

Per la realizzazione degli interventi, al comma 3 è prevista la deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Il Commissario **può inoltre avvalersi di Invitalia**, che può svolgere le funzioni di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 63 del Codice dei contratti pubblici e di soggetto attuatore.

Art. 18 – Disposizioni per assicurare la ricostruzione post sisma nel centro Italia

L'articolo 18 contiene un insieme di **misure finalizzate ad accompagnare la ricostruzione dei territori di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria colpiti dagli eventi sismici a partire dal 24 agosto 2016 nella fase di superamento della gestione emergenziale.**

In primo luogo, al comma 1 si prevede che, allo scopo di assicurare il proseguimento e l'accelerazione del processo di ricostruzione dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria colpiti dai terremoti occorsi a far data dal 24 agosto 2016, viene **prorogato fino al 31 dicembre 2029 il termine della gestione straordinaria della ricostruzione.** La norma prevede, inoltre, il graduale passaggio al Commissario straordinario delle attività e delle funzioni di protezione civile in vista della cessazione dello stato di emergenza, prevista al 31 dicembre 2026.

I commi 3 e 4 disciplinano, inoltre, **la fase di transizione successiva alla cessazione dello stato di emergenza.** Per le attività e le funzioni di protezione civile che non saranno trasferite al Commissario straordinario, il completamento sarà regolato mediante apposite ordinanze di protezione civile, finalizzate a favorire il subentro delle amministrazioni competenti in via ordinaria.

Quanto alle attività trasferite, **le ordinanze di protezione civile vigenti cesseranno di produrre effetti alla scadenza dello stato di emergenza.** Tuttavia, per garantire continuità alla gestione della ricostruzione, il Commissario straordinario potrà, nei limiti delle risorse trasferite, mantenere in vigore fino al termine della gestione straordinaria - fissato al **31 dicembre 2029** - le disposizioni delle ordinanze ritenute ancora necessarie. Le relative ordinanze commissariali potranno essere adottate anche **in deroga alla normativa vigente**, nel rispetto delle norme penali, dei principi generali dell'ordinamento, della disciplina antimafia e dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo.

Di particolare interesse è, poi, al comma 5, **la modifica alla disciplina dell'Anagrafe antimafia degli esecutori, di cui al dl n. 189 del 2016, la cui iscrizione costituisce condizione per partecipare, a qualunque titolo, agli interventi di ricostruzione pubblica e privata nei comuni del cratere.**

La nuova disposizione introduce ulteriori ipotesi di cancellazione dell'impresa dall'Anagrafe antimafia degli esecutori rispetto a quelle indicate dall'art. 30, comma 14, del decreto – legge n. 189 del 2016, in relazione agli interventi di ricostruzione conseguenti agli eventi sismici del 2016.

In particolare, **si prevede la cancellazione dall'Anagrafe dell'impresa che abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto relativo a interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione, pubblica o privata, che abbiano determinato la risoluzione per inadempimento, la violazione dei termini di inizio o fine lavori o il risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili per inadempienze particolarmente gravi o la cui ripetizione sia indice di una persistente carenza professionale.**

I criteri per individuare le fattispecie rilevanti saranno definiti con ordinanza del Commissario straordinario. Una previsione analoga viene introdotta per i professionisti iscritti

nell'elenco speciale per gli incarichi di progettazione, direzione lavori e altre prestazioni tecniche della ricostruzione.

Inoltre, secondo il comma 8, le disposizioni relative alla cancellazione dagli elenchi e al finanziamento immediato della progettazione vengono estese anche alle operazioni di ricostruzione dei territori di Marche e Umbria colpiti dagli eventi sismici del 2022 e del 2023.

Art. 22-ter – Modifica all'allegato 4 del decreto-legge 11 marzo 2026, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 maggio 2026, n. 71, in materia di opere per cui è disposta la nomina dell'amministratore delegato della società RFI Spa quale commissario straordinario

L'articolo 22-ter, introdotto dalla Camera in sede di conversione del decreto, inserisce la **nuova linea ferroviaria Passo Corese-Rieti tra le opere** per le quali l'amministratore delegato di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI) è **nominato Commissario straordinario**, mediante l'integrazione dell'Allegato 4 al decreto-legge 11 marzo 2026, n. 32.

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

*** **

ANAC: LA MANCATA FIRMA DIGITALE DELL'OFFERTA NON COMPORTA AUTOMATICAMENTE L'ESCLUSIONE DALLA GARA.

Con la Delibera n. 369 del 23 settembre 2026, l'ANAC ha ritenuto che **l'offerta tecnica presentata da un operatore economico tramite piattaforma telematica, ancorché priva di firma digitale, non possa essere automaticamente esclusa dalla procedura di gara.**

La Delibera si pone in linea con l'orientamento giurisprudenziale che, da tempo, ha adottato un **approccio di carattere sostanzialistico** in materia di sottoscrizione delle offerte. Secondo tale orientamento, infatti, i vizi della sottoscrizione assumono rilievo solo quando determinino **un'incertezza assoluta** sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta, in caso contrario, l'esclusione dalla gara risulterebbe illegittima (Cons. Stato, nn. 3973/2020 e 1963/2020).

Tale orientamento recepisce i principi del **raggiungimento dello scopo** e della **strumentalità delle forme**. Ciò che rileva, infatti, non è tanto la presenza della firma digitale, quanto l'effettiva riconducibilità dell'offerta tecnica all'operatore economico.

Tale riconducibilità risulta, in particolare, assicurata nell'ambito delle procedure di gara gestite mediante piattaforme telematiche, nelle quali l'operatore economico, per poter presentare la propria offerta, deve previamente registrarsi e accedere mediante l'utilizzo delle proprie credenziali. **Il caricamento dell'offerta sulla piattaforma consente, pertanto, di ricondurne la provenienza a uno specifico operatore economico.**

In tal senso, la giurisprudenza ha evidenziato che *“le piattaforme telematiche garantiscono la piena tracciabilità dei dati immessi in procedura e della tempistica del relativo trattamento, e di fatto rendono conoscibili tutte le fasi della gara e tutti gli atti che in essa sono confluiti, con piena garanzia di immodificabilità, segretezza e inviolabilità delle offerte”* (Cons. Stato, n. 1620/2025).

Quanto sopra, peraltro, trova conferma anche nell’art. 25 del D.lgs. 36/2023. La disposizione prevede che le procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici siano svolte mediante piattaforme di approvvigionamento digitale, secondo le regole tecniche di cui al successivo art. 26. **Tali regole prevedono, tra l’altro, meccanismi di autenticazione degli operatori economici idonei a garantirne l’identificazione univoca sin dalla fase di accesso al sistema.**

Ne consegue che, laddove la piattaforma telematica consenta di accertare con certezza la provenienza dell’offerta e la sua riconducibilità all’operatore economico, la mancanza della firma digitale non determina l’esclusione dalla procedura **né rende necessaria l’attivazione del soccorso istruttorio** al fine di sanare tale carenza.

In definitiva, per l’ANAC, la mancanza della firma digitale non comporta l’esclusione quando l’offerta è comunque chiaramente riconducibile all’operatore economico che l’ha presentata.

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

*** **

SOGLIA DI ANOMALIA: L’ANAC CHIARISCE QUANDO OPERA LA REGRESSIONE PROCEDIMENTALE

Con la delibera n. 336/2026 l’ANAC si è pronunciata sull’applicazione del principio di invarianza della soglia di anomalia, previsto dall’art. 108, comma 12, del Codice dei contratti pubblici, nel caso di esclusione del primo classificato prima dell’aggiudicazione.

La questione riguardava la legittimità del ricalcolo della soglia di anomalia disposto dalla stazione appaltante a seguito dell’esclusione del concorrente collocato al primo posto in graduatoria, per la mancata sottoscrizione della clausola sociale e l’assenza della dichiarazione degli impegni relativi all’occupazione giovanile e femminile, ai sensi dell’art. 57 del d.lgs. n. 36/2023. Il secondo classificato sosteneva, invece, che dovesse trovare applicazione il principio di invarianza, con conseguente mantenimento della graduatoria originaria e suo scorrimento.

L’Autorità ha ricordato che, ai sensi dell’art. 108, comma 12, del Codice, le variazioni intervenute successivamente all’aggiudicazione, anche per effetto di pronunce giurisdizionali, non rilevano ai fini del calcolo delle medie e dell’individuazione della soglia di anomalia. Il principio di invarianza opera, pertanto, dopo l’aggiudicazione e non consente di cristallizzare la graduatoria nelle fasi precedenti.

Richiamando la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 27 maggio 2026, n. 4268, e la propria delibera n. 245 del 24 giugno 2026, l'ANAC ha precisato che, prima dell'aggiudicazione, la regressione procedimentale costituisce la regola generale quando l'esclusione deriva da un vizio della procedura o dall'invalidità dell'offerta. In tali casi, il procedimento deve riprendere dalla fase in cui si è verificato il vizio, per evitarne la propagazione. Diversa è l'ipotesi dell'esclusione per anomalia, che riguarda un'offerta economicamente non sostenibile, ma non invalida, per la quale l'eventuale regressione richiede una specifica previsione della disciplina di gara, nel rispetto dei principi generali.

Tale distinzione trova riscontro anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 77/2025, richiamata nella delibera, secondo cui, fino all'aggiudicazione, la soglia può essere rettificata per tenere conto dell'esclusione di concorrenti privi dei requisiti o che abbiano presentato offerte invalide, nonché della riammissione di concorrenti illegittimamente esclusi.

Nel caso esaminato, l'ANAC ha ritenuto che la mancata sottoscrizione della clausola sociale comportasse la carenza di un requisito necessario dell'offerta, ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. n. 36/2023, determinandone l'invalidità. L'esclusione del primo classificato, già confermata dal TAR Sicilia, Palermo, con sentenza n. 2236/2026, non derivava quindi da una valutazione discrezionale della stazione appaltante, ma dalla mancanza di un requisito essenziale.

A sostegno di tale ricostruzione, l'Autorità ha richiamato anche gli artt. 57 e 102 del Codice, nonché gli orientamenti espressi da TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 15 maggio 2026, n. 2414, e Consiglio di Stato, sez. V, 10 aprile 2026, n. 2879, evidenziando che la clausola escludente prevista dalla lex specialis non introduce una causa di esclusione atipica, ma dà attuazione agli obblighi stabiliti dalla normativa di settore.

Alla luce di tali considerazioni, l'ANAC ha ritenuto legittimo il ricalcolo della soglia di anomalia effettuato a seguito dell'esclusione del primo classificato, non ancora aggiudicatario, per carenza di un requisito essenziale dell'offerta. In questa ipotesi trova applicazione la regressione procedimentale e non il principio di invarianza previsto dall'art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023, con conseguente esclusione del mero scorrimento della graduatoria.

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

*** **

Focus Giurisprudenza

*** **

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 07/09/2026, N. 6834

Con la sentenza n. 6834/2026, il Consiglio di Stato ha fornito chiarimenti sull'applicazione della disciplina relativa ai metodi e agli strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni (BIM), di cui all'art. 43 del d.lgs. n. 36/2023 e all'Allegato I.9 al medesimo decreto, con particolare riferimento all'obbligo di presentazione dell'Offerta di Gestione Informativa (OGI) in sede di gara, nonché alla verifica dell'anomalia dell'offerta ai sensi dell'art. 110 del Codice dei contratti pubblici.

La vicenda trae origine dall'impugnazione dell'aggiudicazione di un appalto avente ad oggetto lavori di manutenzione straordinaria su un edificio esistente. Veniva contestata, in particolare, la mancata esclusione dell'aggiudicataria per omessa presentazione dell'OGI, ritenuta obbligatoria in ragione dell'utilizzo della metodologia BIM. Si lamentavano inoltre un indebito vantaggio concorrenziale, l'errata attribuzione del punteggio relativo a un criterio di valutazione dell'offerta tecnica e alcune carenze nella verifica dell'anomalia, con particolare riferimento ai costi della manodopera.

In primo grado, il TAR ha respinto il ricorso nel merito, rilevando che il disciplinare di gara non prevedeva l'obbligo di presentare l'OGI quale parte integrante dell'offerta tecnica, né la sua omissione come causa di esclusione. Ha inoltre escluso la sussistenza di un vantaggio concorrenziale, ritenendo corretta l'attribuzione del punteggio contestato e adeguatamente giustificati i costi della manodopera.

Il Consiglio di Stato ha confermato tale decisione, rilevando che la procedura, bandita il 12 dicembre 2024 e avente ad oggetto un intervento di manutenzione straordinaria su un edificio esistente, non era soggetta all'obbligo di applicazione della metodologia BIM previsto dall'art. 43, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, la cui decorrenza è fissata al 1° gennaio 2025. Alla procedura non risultavano inoltre applicabili le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 209/2024. È stato altresì precisato che l'adozione facoltativa della metodologia BIM, consentita dall'art. 43, comma 2, presuppone l'attuazione delle misure organizzative previste dall'Allegato I.9 al Codice, approvate, nel caso concreto, soltanto il 10 settembre 2025, successivamente all'indizione della gara.

Il Collegio ha quindi escluso che, nella fattispecie, la disciplina di cui all'art. 43 e all'Allegato I.9 del d.lgs. n. 36/2023 imponesse la presentazione dell'OGI unitamente all'offerta tecnica. Tale documento non era infatti richiesto dal disciplinare di gara, che prevedeva invece la presentazione del Piano per la Gestione Informativa entro sessanta giorni dalla sottoscrizione del contratto. La circostanza che il progetto fosse stato redatto con metodologia BIM e dovesse essere gestito con tale modalità nelle fasi realizzative non comportava, di per sé, l'obbligo di presentare l'OGI in sede di gara. La mancata produzione del documento non poteva pertanto determinare l'esclusione dalla procedura né

l'azzeramento del punteggio relativo al criterio contestato, per il quale era richiesta una specifica relazione tecnica, regolarmente presentata dall'aggiudicataria.

Quanto alla verifica dell'anomalia, il Consiglio di Stato ha ribadito che, ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023, essa riguarda la sostenibilità complessiva dell'offerta ed è rimessa all'ampia discrezionalità della stazione appaltante, sindacabile in sede giurisdizionale soltanto in presenza di macroscopiche illegittimità, travisamento dei fatti, errori manifesti o violazioni delle regole procedurali. Con riferimento all'art. 41, comma 14, del medesimo decreto, ha inoltre precisato che rileva il costo complessivo della manodopera e che, nel caso di specie, la diversa ripartizione dei costi tra le singole categorie di lavoratori rispetto alle stime della stazione appaltante non incideva sulla congruità dell'offerta, essendo stato indicato dall'aggiudicataria un importo complessivo leggermente superiore a quello previsto dalla documentazione di gara. Il Collegio ha altresì ritenuto adeguata l'istruttoria svolta dal RUP, anche alla luce delle giustificazioni fornite dall'aggiudicataria in sede di contraddittorio.

Alla luce di tali considerazioni, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, confermando la sentenza di primo grado.

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

*** **

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 15/09/2026, N. 6899

Con la sentenza n. 6899/2026, il Consiglio di Stato si è pronunciato sulle cause di esclusione per irregolarità fiscali e contributive, sugli obblighi dichiarativi degli operatori economici, sulla valutazione dell'esperienza specifica nell'offerta tecnica e sulla verifica facoltativa dell'anomalia, con riferimento agli artt. 94, 95, 96, 98 e 110 del d.lgs. 36/2023.

La controversia trae origine da una procedura di gara, suddivisa in più lotti, per la stipula di un accordo quadro triennale relativo all'esecuzione di lavori. L'operatore economico secondo classificato ha contestato l'aggiudicazione, sostenendo che alcune imprese designate per l'esecuzione dei lavori presentassero irregolarità fiscali e contributive non dichiarate. Sono state inoltre sollevate contestazioni sulla veridicità delle esperienze professionali indicate nell'offerta tecnica e sulla mancata verifica dell'anomalia dell'offerta aggiudicataria.

Il TAR ha respinto il ricorso, non avendo riscontrato irregolarità tali da giustificare l'esclusione dell'aggiudicataria o l'annullamento della procedura.

Il Consiglio di Stato ha confermato tale decisione, precisando che la regolarità fiscale e contributiva è comprovata dalle certificazioni rilasciate dalle amministrazioni competenti e dal DURC, che fanno prova fino a querela di falso. Richiamando l'Adunanza plenaria n. 7/2024, ha chiarito che il giudice amministrativo può verificarne in via incidentale l'idoneità e la completezza, senza sostituirsi agli enti competenti. Ha inoltre evidenziato che la presenza di debiti in bilancio e i dati riportati nel modello 770 non sono, di per sé, sufficienti a dimostrare violazioni rilevanti ai fini dell'esclusione, escludendo quindi, nel caso concreto, la sussistenza delle cause previste dagli artt. 94 e 95 del d.lgs. 36/2023.

Quanto agli obblighi dichiarativi, il Consiglio di Stato ha precisato che l'art. 96, comma 14, del Codice impone agli operatori economici di comunicare i fatti e i provvedimenti potenzialmente rilevanti ai fini dell'esclusione. L'omissione o la non veridicità delle comunicazioni non costituiscono, di per sé, causa di esclusione, ma possono assumere rilievo ai sensi dell'art. 98, comma 4. Nel caso esaminato, non essendo state accertate violazioni fiscali o contributive, il Consiglio di Stato ha ritenuto che non vi fossero circostanze rilevanti da comunicare.

In relazione all'esperienza specifica dichiarata nell'offerta tecnica, il Consiglio di Stato ha respinto le contestazioni fondate sugli artt. 95, comma 1, lett. e), e 98, comma 3, lett. b), del d.lgs. 36/2023. La documentazione prodotta è stata ritenuta idonea a dimostrare le lavorazioni svolte, senza che fosse necessario il completamento integrale degli interventi. È stata inoltre riconosciuta, in conformità al bando di gara, la possibilità di valorizzare l'esperienza maturata direttamente dal consorzio stabile. L'eventuale esecuzione di parte dei lavori in subappalto avrebbe potuto incidere proporzionalmente sul punteggio, senza comportarne l'azzeramento. Il Collegio ha infine ribadito che le valutazioni tecniche della commissione di gara sono sindacabili dal giudice nei limiti della manifesta illogicità.

Quanto alla verifica dell'anomalia, il Consiglio di Stato ha richiamato l'art. 110 del d.lgs. 36/2023, confermando che l'attivazione della verifica facoltativa rientra nella discrezionalità della stazione appaltante. Nel caso concreto, le contestazioni relative ai costi delle migliorie tecniche non sono state ritenute sufficienti a dimostrare la manifesta irragionevolezza della mancata verifica.

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

*** **