

DELIBERA N. 49 del 10 febbraio 2026

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 presentata da Edile Vispin S.r.l. – Gara europea a procedura aperta per Partenariato Pubblico Privato (PPP) ai sensi dell'art. 193 del D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, per l'affidamento in concessione della progettazione, costruzione e gestione economico-funzionale di un impianto di cremazione del Comune di Terni - CIG B8E59BEEF2 – Importo euro: 25.764.488,00 - S.A.: Comune di Terni.

UPREC - PREC 417-2025-L

Riferimenti normativi

Artt. 27, 85, 185 e 193 del d.lgs. n. 36/2023.

Parole chiave

PPP, finanza di progetto, offerta economicamente più vantaggiosa, criteri di valutazione, varianti migliorative.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 10 febbraio 2026

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. gen. ANAC n. 150678 del 4 dicembre 2025, con la quale la Società Edile Vispin S.r.l. ha contestato il bando e il disciplinare di gara, relativo all'affidamento in oggetto, per difetto di pubblicità e mancata previsione di proposte migliorative tra i criteri di valutazione dell'offerta;

RILEVATO che la Società sostiene di essere nella oggettiva impossibilità di valutare la convenienza economica e la sostenibilità dell'affidamento, a causa di due profili di illegittimità della *lex specialis* di gara: *i)* violazione degli artt. 27, 84 e 85 del Codice, in quanto la SA avrebbe pubblicato il bando di gara solo a livello europeo, sulla piattaforma TED, omettendo la pubblicazione a livello nazionale; *ii)* violazione dell'art. 193, comma 10, del Codice, in

quanto il disciplinare non prevede espressamente l'ammissibilità di varianti migliorative rispetto al PFTE né indica criteri di valutazione, sotto criteri, pesi o sub-pesi di eventuali proposte migliorative; l'assenza di tali indicazioni renderebbe incerta la formulazione dell'offerta tecnica e comporterebbe l'illegittimità della procedura;

VISTA la comunicazione di avvio del procedimento di cui alla nota prot. 156024 del 19 dicembre 2025;

VISTA la documentazione in atti e la memoria dell'Ente concedente, acquisita al prot. 156513 del 22 dicembre 2025, nella quale viene eccepita la tardività dell'istanza e profili di strumentalità della condotta dell'operatore, nonché l'insussistenza delle violazioni contestate;

PREMESSO che, in relazione alla procedura di *project financing* in oggetto, l'Autorità è intervenuta due volte in sede di precontenzioso censurando differenti profili di illegittimità della *lex specialis* di gara. Con la Delibera n. 221 del 28 maggio 2025 è stata rilevata la violazione dell'art. 92, comma 2, del Codice, dovuta all'apporto di modifiche significative (requisiti di partecipazione) alla *lex specialis* senza la necessaria ripubblicazione degli atti di gara e riapertura dei termini. Con le successive Delibere n. 374 e n. 376 del 1° ottobre 2025, l'Autorità ha censurato la clausola della nuova *lex specialis* di gara che attribuiva un punteggio pari a zero all'offerta economica per violazione degli artt. 185 e 193 del Codice, nonché dei principi generali in materia di *project financing*, invitando il Comune ad annullare in autotutela il bando e il disciplinare di gara, nonché gli eventuali provvedimenti consequenziali e procedendo alla riformulazione della *lex specialis* di gara. In entrambi i casi il Comune si è conformato alle determinazioni dell'Autorità, rieditando la procedura di gara. La presente istanza riguarda la terza riedizione della gara, avente ad oggetto la documentazione di gara approvata con Determinazione dirigenziale n. 2988 del 20 ottobre 2025 (di annullamento in autotutela) e il bando di gara successivamente pubblicato;

RITENUTO preliminarmente che l'istanza sia tempestiva, in quanto (come di seguito precisato) risulta che il bando di gara è stato pubblicato sulla BDNCP il 4 novembre 2025, per cui l'istanza di precontenzioso trasmessa il 4 dicembre 2025 (l'ultimo dei 30 giorni concessi per la sua contestazione) va considerata ammissibile, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. d) del Regolamento di precontenzioso;

CONSIDERATO, con riferimento alla prima questione, che a partire dal 1° gennaio 2024 la pubblicità legale a livello nazionale dei bandi e degli altri atti di gara è garantita dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dell'ANAC tramite la quale sono pubblicati gli atti in sostituzione della pubblicazione sulla G.U.R.I. L'art. 85 del Codice prevede, in particolare, che la pubblicazione a livello nazionale dei bandi di gara è realizzata tramite la BDNCP, che li pubblica successivamente al ricevimento della conferma di pubblicazione da parte dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea o decorso il termine di quarantotto ore dalla conferma di recezione dell'avviso conformemente all'art. 84 del Codice. Avvenuta tale pubblicazione, le stazioni appaltanti rendono accessibili i documenti di gara attraverso il collegamento ipertestuale comunicato alla Banca dati stessa. Tali previsioni si applicano anche alle concessioni nonché all'affidamento in concessione mediante finanza di progetto, ai sensi dell'art. 182, comma 12, del Codice, che richiama espressamente l'art. 85 (sulle modalità di assolvimento degli obblighi di pubblicità legale si richiamano la Delibera Anac n.



263 del 20 giugno 2023, il Comunicato del Presidente del 10 gennaio 2024, recante *“Indicazioni per l’assolvimento degli obblighi di pubblicità legale dei bandi di gara in ambito nazionale”*, nonché il Comunicato del Presidente del 24 gennaio 2024, recante *“Indicazioni sul collegamento ipertestuale alla documentazione di gara inserito nei bandi pubblicati tramite BDNCP”*);

RILEVATO che, nel caso in esame, diversamente da quanto sostenuto dall’istante, risulta che il Comune di Terni ha proceduto alla pubblicazione del bando di gara trasmesso al TED sulla BDNCP (link: <https://pubblicitalegale.anticorruzione.it/bandi/144f3631-8bb5-4af0-af78-d02716cddd1f?ricercaArchivio=false>) in data 4 novembre 2025. Nella sezione B-dati generali è riportato il collegamento ipertestuale al sito istituzionale della SA, contenente la documentazione di gara, ivi compreso il bando. La documentazione risulta pubblicata anche sul Portale Acquisti Umbria. Non sussiste, pertanto, la violazione dell’art. 85 del Codice lamentata dall’istante;

CONSIDERATO, con riferimento alla seconda questione, che la presente procedura ha ad oggetto l’affidamento in concessione, mediante *project financing* ai sensi dell’art. 193 del D.lgs. n. 36/2023, della progettazione, costruzione e gestione economico-funzionale di un impianto di cremazione nel Comune di Terni per un valore stimato di euro 25.764.488,00. Ai sensi dell’art. 3.1 del disciplinare sono oggetto di concessione *“la progettazione, la costruzione e la successiva gestione, funzionale ed economica, di un “impianto di cremazione nel Comune di Terni”, incluse le opere civili ed impiantistiche accessorie, le opere strutturalmente e direttamente collegate, la loro gestione funzionale ed economica, nonché la manutenzione ordinaria e straordinaria dell’opera e relativi servizi per la durata della concessione, alle condizioni previste dallo schema di concessione”*. Sono espressamente ricomprese: la progettazione esecutiva del nuovo Tempio crematorio di Terni; la realizzazione della nuova opera e la sua gestione complessiva. I servizi richiesti, invece, comprendono l’attività di front office, la gestione dell’impianto, la gestione dei rifiuti, le analisi ambientali, l’informatizzazione, la sicurezza e trasparenza e alcuni servizi aggiuntivi in favore dell’utenza;

CONSIDERATO che il nuovo bando di gara prevede l’aggiudicazione secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ai sensi degli artt. 174, comma 3, 185 e 193, comma 8, del Codice, con attribuzione di 80/100 punti all’offerta tecnica e 20/100 punti all’offerta economica. L’art. 5.1 del disciplinare di gara (*“criteri di valutazione dell’offerta tecnica”*) prevede che l’offerta tecnica deve contenere un Piano di gestione (a pena di esclusione) descrittivo delle caratteristiche del servizio e della gestione, corredato da Piano Qualità e da Piano manutenzioni; lo schema di convenzione con allegata matrice dei rischi, nonché (a pena di non valutazione dell’offerta) un elaborato avente ad oggetto la progettazione e realizzazione delle opere, contenente la descrizione di: - caratteristiche, consumo energetico, controllo e qualità delle emissioni in atmosfera; - tecnologie costruttive e organizzazione del cantiere; - caratteristiche edili ed architettoniche dell’impianto di cremazione e di tutte le parti accessorie previste, tenendo conto di quanto riportato nel PFTE allegato alla procedura di gara; - progettazione esecutiva in modalità BIM. Il punteggio massimo di 80 punti per l’offerta tecnica

è suddiviso in 45 punti per la progettazione e realizzazione delle opere e in 35 punti per la gestione dei servizi (art. 18.1.1 del disciplinare);

VISTO, in particolare, l'art. 18.1.2 del disciplinare (*"elementi di valutazione dell'offerta tecnica"*), nel quale sono elencati i seguenti criteri e sub-criteri di valutazione:

1. Progettazione e realizzazione delle opere (45 punti max):
 - 1.a qualità e completezza degli elaborati – punti 5;
 - 1.b caratteristiche, consumo energetico, controllo e qualità delle emissioni in atmosfera del Tempio Crematorio in fase di esercizio – punti 10;
 - 1.c tecnologie costruttive e organizzazione del cantiere – punti 3;
 - 1.d caratteristiche edili ed architettoniche del Tempio Crematorio – punti 10;
 - 1.e modalità organizzativa e di controllo dell'esecuzione mediante tecnologia BIM – punti 2;
 - 1.f possesso della certificazione parità di genere – punti 5;
 - 1.g riduzione percentuale dei termini di progettazione esecutiva rispetto ai 60 giorni previsti – punti 5;
 - 1.h riduzione percentuale dei termini di esecuzione dei lavori rispetto ai 12 mesi previsti – punti 5;
2. Gestione dei servizi (35 punti max):
 - 2.a servizi prestati e modalità di espletamento del servizio – punti 5;
 - 2.b standard di qualità – punti 10;
 - 2.c caratteristiche funzionali del Tempio Crematorio ed opere accessorie – punti 10;
 - 2.d qualità ed accuratezza dell'elaborato Piano manutenzioni – punti 10.

Per ciascuno dei soprariportati sub-criteri di valutazione sono indicati gli aspetti valutati dalla Commissione giudicatrice (pagg. 47-53 del disciplinare);

VISTO l'art. 185 del Codice, laddove è previsto che *"Le concessioni sono aggiudicate sulla base di criteri oggettivi, tali da assicurare una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'ente concedente"* (comma 1) e che *"I criteri di aggiudicazione sono connessi all'oggetto della concessione e non attribuiscono una incondizionata libertà di scelta all'ente concedente. Essi includono, tra l'altro, criteri ambientali, sociali o relativi all'innovazione. Tali criteri sono accompagnati da requisiti che consentono di verificare efficacemente le informazioni fornite dagli offerenti. L'ente concedente verifica la conformità delle offerte ai criteri di aggiudicazione"* (comma 2);

VISTO inoltre l'art. 193, comma 10, del Codice secondo cui *"I concorrenti, compreso il promotore e il proponente, in possesso dei requisiti soggettivi previsti dal bando, presentano un'offerta contenente il piano economico-finanziario asseverato, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, le varianti migliorative al progetto di fattibilità tecnico economica e le eventuali modifiche allo schema di convenzione posti a base di gara, secondo gli indicatori previsti nel bando. Le offerte sono corredate delle garanzie di cui all'articolo 106"*, nonché il comma 11, secondo cui *"L'ente concedente: a) prende in esame le offerte che sono pervenute nei termini indicati nel bando; b) redige una graduatoria e nomina aggiudicatario il soggetto che ha presentato la migliore offerta; c) pone in approvazione il successivo livello progettuale elaborato dall'aggiudicatario"*;



CONSIDERATO che è principio consolidato che la scelta dei criteri di valutazione dell'offerta operata dall'Amministrazione è espressione dell'ampia discrezionalità attribuitale dalla legge per meglio perseguire l'interesse pubblico, come tale sindacabile solo allorché sia macroscopicamente illogica, irragionevole ed irrazionale ed i criteri non siano trasparenti ed intellegibili. Tale discrezionalità è ampia nel caso di affidamento dei contratti di concessione, la cui disciplina risulta più elastica e flessibile rispetto agli appalti, essendo anche consentito agli enti concedenti di indicare i criteri di valutazione solo in ordine di importanza senza la necessaria ponderazione dei relativi pesi e di introdurre deroghe all'ordine di esame dei criteri in caso di presentazione di soluzioni innovative con un livello straordinario di prestazioni funzionali. Resta comunque fermo che anche nelle concessioni i criteri di valutazione non attribuiscono una incondizionata libertà di scelta all'ente concedente e, per non sconfinare nell'arbitrio, devono essere *"oggettivi"* (cioè, ancorati a caratteristiche tecniche ed obiettive dell'intervento e formulati in modo coerente e pertinente rispetto all'oggetto dell'affidamento), connessi *"all'oggetto della concessione"*, tali da individuare *"un vantaggio economico complessivo per l'ente concedente"* e includere criteri ambientali, sociali o relativi all'innovazione;

CONSIDERATO che tali principi si applicano anche agli affidamenti di contratti di concessione mediante finanza di progetto, rispetto ai quali vanno altresì tenuti presenti i principi dettati dal legislatore con riferimento a tale particolare forma di PPP, volti a valorizzare la collaborazione del privato per la realizzazione di un progetto di opera pubblica. Il *project financing* è, infatti, un'operazione economica che consente la realizzazione di un'opera di pubblico interesse o di pubblica utilità sulla base di un progetto di fattibilità predisposto da un operatore economico (ritenuto di pubblico interesse), che dopo essere stato selezionato, corredato della documentazione necessaria ed approvato, viene posto a base di gara al fine di consentire all'Amministrazione che sia sviluppato con il successivo livello di progettazione e che siano acquisite (tramite ricorso al mercato) soluzioni tecniche, anche diverse, ma funzionali a meglio realizzare l'interesse pubblico;

RITENUTO che dalla natura del *project financing* e dalla disciplina dell'art. 193 del Codice si desume che in fase di gara è sempre consentita la presentazione di varianti migliorative rispetto al PFTE posto a base di gara. Come chiarito dal Consiglio di Stato (sia pure con riferimento all'art. 183 del D.lgs. n. 50/2016), *"per la necessaria collaborazione tra amministrazione e privato che caratterizza la procedura di project financing, come pure in ragione dei livelli di sviluppo della progettazione prima richiamati, può pervenirsi alla seguente conclusione relativamente alla questione posta in precedenza: il progetto di fattibilità che l'amministrazione è tenuta a porre a base di una procedura di project financing ad iniziativa pubblica ai sensi del primo comma dell'art. 183, dovrà definire le caratteristiche essenziali dell'opera in base alle esigenze reputate necessarie, lasciando ai privati concorrenti, nella successiva fase di progettazione, la proposta delle misure tecniche reputate maggiormente idonee a dar attuazione ai predetti obiettivi, ed anche se, eventualmente, nel progetto di fattibilità siano descritte in maniera più puntuale le sue caratteristiche, il privato non potrà mai essere vincolato dal progetto di fattibilità al punto da non poter proporre soluzioni differenti che appaiano, a suo giudizio, ritenute maggiormente idonee al conseguimento delle esigenze manifestate dall'amministrazione. L'amministrazione, del resto, necessita delle competenze del privato, poiché questi, quale*



impresa che opera in quel segmento di mercato (...) è meglio attrezzato a ricercare le soluzioni più adatte all'efficientamento del servizio già in sede di progettazione, che sarà ad esso funzionale" (Cons. Stato, sez. V, 12 aprile 2021, n. 2924). Le stesse considerazioni sono valide con riferimento al nuovo Codice, considerando che l'art. 193, comma 6, del D.lgs. n. 36/2023 prevede che l'ente concedente invita il promotore e i proponenti, se necessario, *"ad apportare al progetto di fattibilità, al piano economico-finanziario e allo schema di convenzione le modifiche necessarie per la loro approvazione"*. Successivamente, qualora si pervenga all'approvazione del progetto di fattibilità, all'inserimento nella programmazione e all'indizione della gara, il comma 10 dell'art. 193 specifica che i concorrenti *"presentano un'offerta contenente il piano economico-finanziario asseverato, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, le varianti migliorative al progetto di fattibilità tecnico economica e le eventuali modifiche allo schema di convenzione posti a base di gara, secondo gli indicatori previsti nel bando"*. Si desume da tali previsioni che il PFTE è modificabile sia su richiesta dell'ente concedente sia in fase di gara, essendo ammessa la presentazione di varianti migliorative da parte dei concorrenti, nonché la presentazione di soluzioni innovative (ai sensi dell'art. 185, comma 4) valutabili dall'ente concedente;

RITENUTO che le varianti migliorative vanno intese come modifiche al PFTE posto a base di gara che, pur non stravolgendo l'opera, apportano un valore aggiunto, una maggiore funzionalità, un risparmio energetico o una migliore qualità, mantenendo inalterati l'oggetto principale e le finalità dell'opera. La loro ammissibilità, salvo una diversa e specifica indicazione contenuta nella *lex specialis* di gara, va riconosciuta in quanto costituisce il fondamento per l'attribuzione di punteggi premiali in caso di affidamento mediante *project financing* (cfr. in tal senso Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2025, n. 2418, relativamente ad un appalto integrato, secondo cui *"nelle procedure di affidamento dei contratti con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, salva diversa e specifica previsione della lex specialis, sono sempre ammesse le modifiche al progetto posto a base della gara, queste costituendo, anzi, il fondamento per l'attribuzione di punteggi premiali, purché non sfocino in varianti incidenti sulla "tipologia", sulla "struttura" e sulla "funzione" dell'appalto, ossia, in altri termini, sulle caratteristiche essenziali dell'opera, tali da integrare un mutamento dell'oggetto del contratto (i.e. un aliud pro alio)"*; nel medesimo senso cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 novembre 2018, n. 6423);

RITENUTO che, nel caso in esame, non si ravvisa la violazione dell'art. 193, comma 10, del Codice da parte dell'ente concedente. Fermo restando che, come sopra precisato, la scelta dei criteri e sub-criteri di valutazione dell'offerta tecnica è rimessa alla discrezionalità dell'ente concedente, sindacabile solo per manifesta irragionevolezza e illogicità, dalla lettura sistematica della documentazione di gara non risulta né tale irragionevolezza nella declinazione dei criteri e sub-criteri né che siano state escluse varianti migliorative rispetto al PFTE posto a base di gara;

RILEVATO che dall'art. 18.1.2 del disciplinare di gara si evince che le varianti migliorative sono valorizzate nell'ambito dei seguenti sub-criteri:

- 1.b) Caratteristiche, consumo energetico, controllo e qualità delle emissioni in atmosfera del Tempio Crematorio in fase di esercizio, viene prevista la valutazione delle *"soluzioni tecnologiche proposte nella progettazione del Tempio Crematorio e di tutti gli impianti e opere*



accessorie premiando l'adozione di soluzioni tecnologiche in grado di apportare in fase di esercizio dei concreti vantaggi sia per l'utente finale che il gestore degli impianti";

- 1.c) Tecnologie costruttive e organizzazione del cantiere, laddove viene previsto di premiare *"le migliori soluzioni sia organizzative che operative per: garantire adeguate soluzioni organizzative ed operative finalizzate al coordinamento dei lavori di realizzazione del tempio crematorio e le pertinenze funzionali e di esercizio, nel rispetto del cronoprogramma di progetto; qualità delle soluzioni organizzative ed operative proposte, con dimostrazione della loro efficacia e fattibilità, al fine di minimizzare il disagio nel contesto di riferimento (studio degli accessi al cantiere) nonché al territorio urbano";*
- 1.d) Caratteristiche edili ed architettoniche del Tempio Crematorio, viene previsto che verranno prese in esame *"le opere integrative sul patrimonio edilizio esistente all'interno del Cimitero Urbano di Terni da destinare a camera settaria, celle frigorifere nel numero richiesto dalla normativa vigente per i Comuni capoluogo di Provincia, sistemazione dei servizi igienici e camera mortuaria, quali elementi migliorativi del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica";*
- 1.e) Modalità organizzativa e di controllo dell'esecuzione mediante tecnologia BIM, laddove viene richiesto di garantire *"un miglioramento delle qualità del progetto, un'ottimizzazione dei costi e con l'obiettivo di promuovere la collaborazione e la progettazione integrata";*
- 2.a) Servizi prestati e modalità di espletamento del servizio, ove viene previsto che i livelli informativi e le modalità di gestione delle richieste degli utenti previsti nel PFTE sono "livelli minimi", per cui è ammissibile una loro modifica in senso migliorativo;
- 2.b) Piano qualità, nel quale possono essere apportate proposte relative al sistema di verifica della qualità del servizio erogato e del conseguimento dei risultati attesi;
- 2.c) Caratteristiche funzionali del Tempio Crematorio ed opere accessorie, laddove viene dato risalto anche alle soluzioni tecnologiche adottate per assicurare un'ottimale gestione ed organizzazione dell'impianto;

RILEVATO, pertanto, che non possa *a priori* escludersi che i concorrenti presentino in gara varianti migliorative rispetto al PFTE e che queste siano valutate dalla Commissione, ove rientranti tra i sub-criteri sopra menzionati. Peraltro, anche l'art. 7 del capitolato speciale (dedicato alla progettazione) contempla tale possibilità, prevedendo che il progetto esecutivo deve essere redatto in conformità alle *"eventuali proposte di variante offerte in sede di gara ed alle caratteristiche indicate nel Capitolato Speciale Prestazionale"*;

RITENUTO, pertanto, che non si ravvisano profili di contrasto tra la declinazione dei criteri e sub-criteri di valutazione dell'offerta e l'art. 193, comma 10, nonché l'art. 185 del Codice e che, in mancanza di una diversa e specifica indicazione contenuta nella *lex specialis* di gara (insussistente nel caso di specie), vada ammessa la facoltà dei concorrenti, in una procedura di affidamento di un contratto di concessione mediante finanza di progetto, di presentare varianti migliorative rispetto al PFTE posto a base di gara. La circostanza che il disciplinare non prevede sub-pesi specifici per tali varianti non rende illegittima la procedura (come sostiene l'istante), in ragione del minore rigore e dettaglio richiesto dal legislatore nella predeterminazione dei criteri e sub-criteri di valutazione delle offerte nell'ambito dei contratti di PPP (art. 185), quale corollario della maggiore autonomia e discrezionalità degli enti concedenti nell'affidamento dei contratti di concessione e PPP rispetto all'aggiudicazione dei contratti di appalto, che si giustifica anche alla luce della specifica competenza dell'operatore

nel ricercare le soluzioni più adatte alla realizzazione dell'opera o all'efficientamento del servizio;

RITENUTO, infine, che la declinazione dei criteri e sub-criteri di valutazione *de quibus* non lede in modo immediato la sfera giuridica dell'istante, in quanto non gli impedisce di formulare un'offerta tecnica e di partecipare alla gara, anche presentando varianti migliorative al PFTE, non avendo quest'ultimo neppure allegato quali sarebbero i "margini progettuali" preclusi dall'attuale disciplina di gara.

Il Consiglio

Ritiene che, per i profili oggetto della presente istanza, l'operato dalla Stazione appaltante sia conforme alla normativa di settore.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 16 febbraio 2026
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente