

Direzione Legislazione Opere Pubbliche

PROCEDURE NEGOZIATE SOTTOSOGLIA

**Vademecum
14 aprile 2026**

Sommario

INTRODUZIONE	3
PRINCIPI E AMBITO DI APPLICAZIONE: RICOGNIZIONE DEL QUADRO NORMATIVO	4
INDIVIDUAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI DA INVITARE ALLA NEGOZIATA	9
FOCUS: LE INDICAZIONI DI PRASSI E GIURISPRUDENZA IN MERITO AI CRITERI DI SELEZIONE DEGLI O.E. DA INVITARE ALLE NEGOZIATE	11
VALUTAZIONI ANCE	15

INTRODUZIONE

Nel sistema dei contratti pubblici, le procedure di affidamento semplificate previste per i contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea (artt. 48 e ss. del d.lgs. 36/2023) rispondono all'esigenza di garantire maggiore celerità ed efficienza nell'azione amministrativa. Anche negli appalti "sottosoglia" restano comunque fermi i principi generali del Codice — tra cui concorrenza, trasparenza, non discriminazione, proporzionalità e accesso al mercato.

In questo contesto si colloca la **procedura negoziata senza bando**, che consente da un lato alle stazioni appaltanti di operare con snellezza, ma che comporta, dall'altro, una **fisiologica restrizione della platea dei concorrenti**, limitata ai soggetti invitati dall'amministrazione. Per tale ragione, il profilo più delicato della procedura risiede nelle **modalità con cui vengono individuati e selezionati gli operatori** da consultare.

È proprio in questa fase, infatti, che emergono alcune delle **criticità segnalate dalle imprese**, le quali, non di rado, lamentano l'utilizzo da parte delle stazioni appaltanti di **criteri di selezione suscettibili di limitare ingiustificatamente il confronto concorrenziale**.

La questione assume particolare rilievo per le PMI, che trovano nel mercato dei lavori sottosoglia uno dei principali canali di accesso alla domanda pubblica.

Su tali profili sono intervenuti anche l'ANAC e il MIT, fornendo chiarimenti volti a precisare il quadro applicativo dell'istituto e ribadendo che la discrezionalità delle stazioni appaltanti nella scelta degli operatori da invitare non è libera, ma **deve esercitarsi sulla base di criteri predeterminati, oggettivi e coerenti con l'oggetto dell'affidamento**. Nella stessa direzione si collocano alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa, che hanno più volte richiamato l'esigenza di evitare modalità di selezione idonee a introdurre restrizioni arbitrarie della concorrenza.

Il presente Vademecum intende offrire un quadro aggiornato della disciplina applicabile alle procedure negoziate nei lavori pubblici e ricostruire, alla luce degli orientamenti amministrativi e giurisprudenziali, i criteri di individuazione degli operatori da invitare, evidenziando taluni profili che sono emersi come critici e potenzialmente in contrasto con i principi e le disposizioni del Codice.

PRINCIPI E AMBITO DI APPLICAZIONE: RICOGNIZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

La disciplina degli affidamenti di contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea (c.d. “*sottosoglia*”) è contenuta nella **Parte I del Libro II del Codice**. In tale ambito assumono particolare rilievo, per le **procedure negoziate senza bando nei lavori pubblici**, le seguenti disposizioni:

Norma	Contenuto
Art. 48	Disciplina comune applicabile ai contratti di lavori, servizi e fornitura di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea
Art. 49	Principio di rotazione degli affidamenti
Art. 50	Procedure per l'affidamento
Allegato II.1 (artt. 1-3)	Elenchi degli operatori economici e indagini di mercato per l'affidamento di contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea

Per completezza sistematica, va ricordato che il Codice contempla il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando anche in talune ipotesi relative ai contratti **sopra soglia**, disciplinate dall'art. 76 del Codice e non oggetto del presente studio. Si tratta di fattispecie eccezionali, circoscritte e tipizzate dal legislatore (ad es. gara deserta, prestazioni infungibili, estrema urgenza) che, proprio per tali ragioni, pongono generalmente minori problemi interpretativi e applicativi.

Principi applicabili ai contratti sottosoglia – Art. 48

- Negli affidamenti sottosoglia le stazioni appaltanti devono operare **nel rispetto dei principi generali di cui al Libro I, Parti I e II del Codice** (art. 48, comma 1).
- Qualora l'affidamento presenti un **interesse transfrontaliero certo**¹, la stazione appaltante non può utilizzare le procedure semplificate previste per i contratti sottosoglia, ma deve applicare **le procedure ordinarie previste per gli appalti soprastaglia** (art. 48, comma 2).


La disposizione garantisce che, anche negli affidamenti sottosoglia, siano rispettati, tra gli altri, i principi di concorrenza, trasparenza e accesso al mercato; essa evita, inoltre, che il regime semplificato previsto per i contratti sottosoglia, venga utilizzato per affidamenti che, per caratteristiche economiche, tecniche o per la potenziale partecipazione di operatori esteri, richiedono un confronto competitivo più ampio.

Ambito di applicazione e modalità di affidamento – art. 50, comma 1 e All. II. 1

L'art. 50 individua le **modalità di affidamento dei contratti sottosoglia in funzione dell'importo**.

Con particolare riferimento ai **lavori pubblici**, la disciplina prevede quanto segue:

¹ La nozione di interesse transfrontaliero certo, elaborata dalla Corte di giustizia UE, garantisce che anche negli appalti sottosoglia siano rispettati i principi del Trattato (non discriminazione, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi). La sua sussistenza va verificata in concreto, sulla base di elementi quali il valore dell'appalto (specie se vicino alle soglie europee), le caratteristiche tecniche o specialistiche della prestazione, il luogo di esecuzione (ad esempio in aree di confine o facilmente accessibili da operatori esteri) la struttura del mercato di riferimento (vedi, *ex multis*, **CGUE, 15 maggio 2008, cause riunite C-147/06 e C-148/06, SECAP e Santorso**).

Importo lavori	Procedura	Individuazione O.E.
< 150.000 €	affidamento diretto (art. 50, comma 1, lett. b);	anche senza consultazione di più O.E.
150.000 € – 1.000.000 €	procedura negoziata senza bando con invito a 5 operatori (art. 50, comma 1, lett. c) ² ;	sono individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi nel rispetto del criterio di rotazione
1.000.000 € – soglia UE (5.404.000€)	procedura negoziata senza bando con invito a 10 operatori (art. 50, comma 1 lett. d) ³ ;	
 sopra 1 mln rimane comunque possibile ricorrere alle procedure di gara “ordinarie”		

Art. 49 – Principio di rotazione

Il **principio di rotazione** è funzionale ad evitare che le procedure sottosoglia si trasformino in un sistema chiuso di affidamenti sempre agli stessi operatori, favorendo invece l’alternanza tra i partecipanti.

In base all’**art. 49, comma 2**, è **vietato affidare o aggiudicare** un appalto al **contraente uscente** quando **due affidamenti consecutivi** abbiano ad oggetto **una commessa rientrante nello stesso settore merceologico**, nella stessa **categoria di opere**, oppure nello stesso **settore di servizi**⁴.

- ➔ Il divieto, quindi, riguarda **solo il contraente uscente**, cioè l’operatore che ha ottenuto la precedente aggiudicazione e si applica solo se i due affidamenti consecutivi riguardano lo stesso settore o categoria (in pratica, chi ha vinto, deve “saltare un turno”).
- ➔ Il divieto **non si applica** invece agli operatori che erano stati **soltanto invitati** alla precedente procedura negoziata senza risultare aggiudicatari⁵.

Il **comma 3** prevede che la stazione appaltante possa suddividere gli affidamenti in **fasce di importo**; in tal caso, il principio di rotazione deve essere rispettato anche **all’interno di ciascuna fascia**⁶.

Le amministrazioni devono assicurare il rispetto del principio di rotazione, mediante **l’aggiornamento tempestivo degli elenchi** di operatori economici (anche su richiesta degli stessi) e **l’attivazione di adeguati**

² Cfr. art. 50, comma 1, lett. c): procedura negoziata senza bando, **previa consultazione di almeno cinque operatori economici**, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro.

³ Cfr. art. 50, comma 1, lett. d): procedura negoziata senza bando, **previa consultazione di almeno dieci operatori economici**, ove esistenti, individuati in base a indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e fino alle soglie di cui all’articolo 14, salva la possibilità di ricorrere alle procedure di scelta del contraente di cui alla Parte IV del presente Libro.

⁴ In argomento v. **Cons. Stato, sez. V, 5 novembre 2019, n. 7539; TAR Campania Napoli, sez. I, 17 giugno 2020, n. 2493**.

⁵ Sul punto si veda l’**Atto del Presidente ANAC del 13 marzo 2024**, secondo cui il d.lgs. 36/2023 non ha posto limiti al reinvitto degli operatori economici non aggiudicatari, ciò in quanto – come evidenziato nella relazione al nuovo Codice – il principio di rotazione riguarda gli affidamenti e non gli inviti, e la conseguente compressione del principio concorrenziale non risulta giustificata dall’esigenza di contenere eventuali asimmetrie informative a carico del precedente contraente.

⁶ Si segnala, in materia, il **Comunicato del Presidente ANAC del 24 giugno 2024**, che conferma la permanenza delle misure antielusive già previste dalle Linee guida n. 4, tra cui il divieto di frazionamento artificioso delle commesse e di manipolazione del valore stimato dell’appalto.

meccanismi di controllo interno (ad esempio tramite la struttura di **auditing**), al fine di garantire la parità di trattamento e l'effettiva possibilità di partecipazione alle gare⁷.

Deroghe al principio di rotazione: quando è possibile reinvitare l'esecutore uscente?

Il reinvito o il nuovo affidamento al **contraente uscente** è ammesso solo in casi eccezionali espressamente previsti dall'art. 49.

a) *Motivazione legata alla struttura del mercato* (art. 49, comma 4)

È possibile derogare al principio di rotazione, in casi **motivati**, quando ricorrono **congiuntamente**:

- particolari condizioni della **struttura del mercato**;
- e l'**effettiva assenza di alternative**;
- la **verifica della corretta esecuzione** del precedente contratto;
- la **qualità della prestazione resa**.

Il **correttivo** (d.lgs. 209/2024) ha modificato il comma in esame precisando che la motivazione della deroga deve riguardare non solo la struttura del mercato e l'assenza di alternative, ma anche la verifica della corretta esecuzione del precedente contratto e **della qualità della prestazione resa**. La modifica, dunque, va nella direzione di **rafforzare l'obbligo di motivazione** nell'ipotesi in cui l'Amministrazione intenda derogare al principio di rotazione. Le condizioni indicate devono **ricorrere cumulativamente** e non alternativamente: non è pertanto sufficiente motivare il reinvito sulla sola buona esecuzione del precedente contratto, in quanto dovranno contemporaneamente sussistere anche motivazioni correlate alla struttura del mercato e all'effettiva ed assoluta assenza di alternative concorrenziali.

b) *Procedure negoziate senza limitazione degli invitati* (art. 49, comma 5)

Nelle **negoziate**, la rotazione non si applica quando l'indagine di mercato è svolta **senza limitare il numero di operatori da invitare** e tutti i soggetti in possesso dei requisiti possono partecipare⁸.

c) *Affidamenti di importo inferiore a 5.000 euro* (art. 49, comma 6).

Sul tema si registrano numerosi interventi interpretativi della prassi e della giurisprudenza amministrativa, che convergono nel sottolineare la **necessità di limitare le deroghe al principio di rotazione, ribadendone il carattere eccezionale**. In particolare:

- la stazione appaltante deve fornire **una motivazione adeguata, puntuale e rigorosa** per giustificare la deroga;
- non è consentito invitare a una nuova procedura negoziata un operatore già affidatario di un precedente contratto della stessa categoria di **opere ancora in corso di esecuzione**;
- la deroga non può essere giustificata da **mere ragioni di economicità o convenienza** amministrativa, poiché la finalità del principio è evitare rendite di posizione e favorire la concorrenza tra operatori economici⁹.

⁷ In argomento si segnala **Delibera ANAC n. 605 del 19 dicembre 2023** che ha approvato l'Aggiornamento 2023 al PNA 2022.

⁸ In questa situazione, la concorrenza è ritenuta comunque garantita dall'apertura della procedura a tutti gli operatori interessati, rendendo quindi non necessario applicare la rotazione.

⁹ Si vedano, rispettivamente: **Parere in funzione consultiva ANAC n. 58 del 15 novembre 2023**, **Parere in funzione consultiva ANAC n. 50 del 18 ottobre 2023**, **Servizio supporto giuridico MIT, parere n. 2661 del 18 luglio 2024**; **Cons. Stato, sez. V, sent. n. 1385/2024**.

Divieto di sorteggio – art. 50, comma 2, art. 2 comma 3 e art. 3, comma 4 dell’All. II.1

Nel nuovo Codice (d.lgs. 36/2023) è stato introdotto il **divieto** per le stazioni appaltanti di utilizzare il **sorteggio o altri metodi di estrazione casuale** per la selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate¹⁰.

Il ricorso a tali metodi è ammesso **solo in via eccezionale** in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate **nei casi in cui non risulti praticabile alcun altro metodo di selezione** degli operatori.

Il divieto è ribadito anche nell’Allegato II.1, (art. 2, comma 3 e art. 3, comma 4) dove si precisa che il sorteggio può essere utilizzato esclusivamente quando **non sia possibile applicare criteri oggettivi di selezione** o comporta per la stazione appaltante **oneri incompatibili con il celere svolgimento della procedura**.

In ogni caso, tali circostanze devono essere adeguatamente e puntualmente motivate **nella determina a contrarre** o atto equivalente¹¹.

La finalità del divieto è rendere la selezione degli operatori più trasparente e prevedibile, privilegiando criteri oggettivi e coerenti con l’oggetto dell’affidamento. Il sorteggio, infatti, non valorizza le **qualificazioni e le capacità delle imprese** e non consente una **programmazione dell’attività imprenditoriale**; per questo è positiva la scelta del legislatore di limitarne l’utilizzo a ipotesi **eccezionali**. Nella prassi applicativa, tuttavia, si registrano ancora **casi di utilizzo improprio** dello strumento. Per ulteriori approfondimenti si rinvia alla successiva tabella dei criteri di selezione degli O.E..

Obblighi di pubblicazione – art. 50, comma 2-bis

Il **comma 2-bis** dell’art. 50, introdotto dal d.lgs. 209/2024 (correttivo), prevede **l’obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicare sul proprio sito l’avviso di avvio della consultazione** quando intendono ricorrere a procedure negoziate senza bando.

La disposizione mira a **rafforzare trasparenza e concorrenza** nelle procedure negoziate senza bando che, con il nuovo Codice, sono state rese possibili fino alla soglia europea. La pubblicazione dell’avviso di avvio di una consultazione consente infatti di informare il mercato dell’intenzione della stazione appaltante di procedere con tale modalità, sollecitando la presentazione di manifestazioni di interesse e una più ampia partecipazione degli operatori.

Criteri di aggiudicazione e commissione giudicatrice – artt. 50, comma 4 e 51

Nelle procedure negoziate sottosoglia l’aggiudicazione può avvenire:

- con il **criterio del prezzo più basso**, con obbligo di esclusione automatica delle offerte anomale i casi di lavori che non presentino un interesse transfrontaliero certo (art 54) oppure
- con il **criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)**.

L’OEPV resta obbligatoria nei casi previsti dall’**art. 108**, ad esempio per appalti con contenuto tecnologico o innovativo.

Quando si utilizza l’OEPV, la **commissione giudicatrice può includere anche il RUP**, che può svolgere anche il ruolo di presidente (art. 51).

¹⁰ Già nel vigore del d.lgs. n. 50/2016, pur in assenza di un espresso divieto, la prassi applicativa e gli orientamenti interpretativi avevano progressivamente limitato il ricorso al sorteggio, ritenendolo utilizzabile solo in via residuale e previa adeguata pubblicità nell’avviso di manifestazione di interesse; v. **Delibera ANAC n. 827/2019; Parere MIT, n. 698/2020**.

¹¹ In tal senso, v. **Parere MIT 26 febbraio 2024, n. 2294**.

Imprese pubbliche e titolari di diritti speciali o esclusivi nei settori speciali – art. 50, comma 5

Con riferimento alle **imprese pubbliche**, si prevede che per l'affidamento dei contratti “sottosoglia” le stesse applichino la disciplina stabilita nei rispettivi regolamenti; nel caso in cui i contratti **presentino un interesse transfrontaliero certo**, la citata disciplina deve essere conforme ai principi del Trattato sull’UE a tutela della concorrenza.

Gli altri soggetti – SA ed enti concedenti che svolgono una o più attività incluse nei “settori speciali” e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi – applicano (sempre) la disciplina stabilita nei rispettivi regolamenti, la quale deve essere conforme ai predetti principi del Trattato UE¹².

Si ricorda che nel Codice previgente (art. 36, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016) non era prevista tale distinzione e anche le imprese pubbliche erano tenute a rispettare i principi del Trattato UE a tutela della concorrenza negli affidamenti sottosoglia, indipendentemente dalla sussistenza di un interesse transfrontaliero. La nuova formulazione rischia pertanto di attribuire alle imprese pubbliche margini più ampi di discrezionalità nell'affidamento dei contratti che non presentino tale interesse.

Esecuzione anticipata del contratto – art. 50, comma 6

La stazione appaltante può ricorrere all'**esecuzione anticipata del contratto**, anche al di fuori dei casi di urgenza¹³, dopo la verifica dei requisiti dell'aggiudicatario.

Qualora il contratto non venga successivamente stipulato, l'aggiudicatario ha diritto al **rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione dei lavori ordinati dal direttore dei lavori**.

Certificato di regolare esecuzione – art. 50, comma 7

Per i contratti sottosoglia, la stazione appaltante può **sostituire il certificato di collaudo** (o il certificato di verifica di conformità) **con il certificato di regolare esecuzione**, rilasciato dal direttore dei lavori¹⁴.

Il certificato deve essere emesso **entro tre mesi dalla data di ultimazione delle prestazioni** oggetto del contratto.

Pubblicità – art. 50, commi 8 e 9

Si prevede per i **bandi e gli avvisi di pre-informazione** relativi ai contratti sottosoglia la pubblicazione a livello nazionale sulla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (**BDNCP**) dell'ANAC e sul **sito istituzionale della stazione appaltante**.

¹² Sul tema si veda anche il **Parere ANAC in funzione consultiva n. 26 del 24 maggio 2024**, che, con riferimento agli affidamenti nei settori speciali (in particolare nel servizio idrico integrato), ha esaminato l'applicazione dell'art. 50, comma 5, del Codice e la possibilità per i soggetti operanti in tali settori di disciplinare gli affidamenti sottosoglia mediante propri regolamenti, nel rispetto dei principi del diritto dell'Unione europea.

¹³ La stazione appaltante, quindi, può sempre disporre l'esecuzione anticipata (previa verifica requisiti aggiudicatario), a differenza di quanto previsto dalla disciplina previgente (art. 32, comma 8, d.lgs. 50/2016), che subordinava l'esecuzione anticipata alla sussistenza di ragioni di urgenza.

Per i casi di urgenza che giustificano sempre l'esecuzione anticipata del contratto si veda art. 17, commi 8 e 9 del Codice.

Sull'argomento si veda anche **TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 11 febbraio 2025, n. 128**, che ha evidenziato come l'esecuzione anticipata del contratto, ai sensi dell'art. 50, comma 6 del Codice, possa essere disposta per motivate ragioni e richieda l'esternazione, nel relativo provvedimento, delle ragioni di pubblico interesse che ne giustificano il ricorso.

¹⁴ La disposizione semplifica la fase finale dell'appalto rispetto alla disciplina previgente (art. 102, comma 2, d.lgs. n. 50/2016), che consentiva tale sostituzione solo in ipotesi limitate.

Con le medesime modalità deve essere pubblicato anche **l'avviso sui risultati delle procedure di affidamento**. Nel caso specifico delle **procedure negoziate senza bando**, tale avviso deve inoltre indicare i **soggetti invitati**.

La disposizione mira a garantire trasparenza e tracciabilità degli affidamenti sottosoglia, rendendo conoscibili al mercato sia l'avvio sia l'esito delle procedure.

INDIVIDUAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI DA INVITARE ALLA NEGOZIATA

Allegato II.1 (artt. 1-3) – Formazione degli elenchi degli operatori economici e indagini di mercato per gli affidamenti di contratti inferiore alle soglie di rilevanza europea

DISPOSIZIONI GENERALI (ART. 1)

Individuazione degli operatori

Per invitare gli operatori alla **procedura negoziata**, la S.A. può utilizzare **due modalità alternative**:

- **indagini di mercato;**
- **elenchi di operatori economici** appositamente costituiti.

Avvio della procedura

La procedura negoziata è avviata con la **determina a contrarre** (o atto equivalente), che deve indicare, tra gli altri: la **procedura che si intende seguire** e le ragioni della scelta; i **criteri per l'individuazione degli operatori da invitare** (a seguito di indagine di mercato o consultazione di elenchi); i **criteri di selezione** degli operatori e delle offerte (art. 1, comma 2, All. II.1).

La puntuale indicazione di tali elementi assume particolare rilievo ai fini della trasparenza della procedura, poiché consente agli operatori di conoscere **sin dall'avvio i criteri che guideranno la selezione degli invitati** e la valutazione delle offerte, assicurando la predeterminazione delle regole di gara e limitando margini di discrezionalità non adeguatamente motivati. I criteri così individuati **vincolano la stazione appaltante**, che è tenuta a darvi coerente applicazione nel corso della procedura, **senza potersene discostare o modificarli ex post**, pena la violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e concorrenza.

Regolamenti interni

Le stazioni appaltanti possono adottare regolamenti interni che disciplinano, tra l'altro:

- le **modalità di svolgimento delle indagini** di mercato, anche differenziate per importo;
- la **costituzione e l'aggiornamento degli elenchi** di operatori economici, distinti per categoria e fascia di importo;
- i **criteri di scelta dei soggetti da invitare** sia a seguito di indagine di mercato sia tramite elenchi della stazione appaltante, del MEPA¹⁵ o di altri strumenti analoghi delle centrali di committenza.

¹⁵ Sulla possibilità di utilizzare il MEPA quale elenco di operatori economici, v. **Parere del Servizio supporto giuridico del MIT n. 2508 del 18 luglio 2024**.

INDAGINE DI MERCATO (ART. 2)

L'indagine di mercato è **preordinata a conoscere gli operatori interessati a partecipare** alle procedure di selezione per lo specifico affidamento.

Tale fase non ingenera negli operatori alcun affidamento in ordine al successivo invito, né configura un interesse giuridicamente tutelato alla partecipazione.

La S.A. deve pubblicare un **avviso pubblico** sul proprio sito e sulla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dell'ANAC finalizzato a raccogliere le manifestazioni di interesse degli operatori economici.

L'avviso deve essere pubblicato con **adeguata pubblicità**, utilizzando strumenti coerenti con il valore del contratto, il settore di riferimento, il grado di contendibilità del mercato.

In ogni caso, l'avviso deve restare pubblicato per:

- **almeno 15 giorni;**
- **almeno 5 giorni in caso di urgenza motivata.**

Cosa deve contenere l'avviso di indagine di mercato

L'avviso deve consentire agli O.E. di capire chiaramente che tipo di lavoro sarà affidato e **come verranno scelti gli operatori da invitare** indicando:

- requisiti di **idoneità professionale** e requisiti minimi di **capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale** richieste ai fini della partecipazione;
- **numero minimo ed eventualmente massimo** di operatori che saranno invitati alla procedura; in questo ultimo caso, l'avviso di avvio dell'indagine indica anche i criteri utilizzati per la scelta degli operatori;
- **criteri di selezione degli operatori economici;**
- modalità per manifestare interesse e comunicare con la stazione appaltante.

ELENCHI DI OPERATORI ECONOMICI (ART. 3)

In alternativa all'indagine di mercato, la S.A. può individuare i soggetti da invitare selezionandoli da **elenchi previamente costituiti**. Gli elenchi devono essere costituiti **a seguito di avviso pubblico** - nel quale è rappresentata la volontà della stazione appaltante di realizzare un elenco di soggetti da cui possono essere tratti i nomi degli operatori da invitare - reso conoscibile mediante pubblicazione sul sito istituzionale della stazione appaltante e sulla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP).

Cosa deve indicare l'avviso per la formazione dell'elenco

L'avviso deve specificare:

- **requisiti di ordine generale** che gli O.E. devono possedere
- **modalità di selezione** degli O.E. da invitare
- **categorie** di lavori e **fasce** di importo
- **eventuali requisiti minimi richiesti per ciascuna categoria o fascia**

L'attestazione SOA per la categoria dei lavori oggetto dell'affidamento è sufficiente per la dimostrazione del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale richiesti

Gli O.E. possono chiedere l'iscrizione: per una o più categorie di lavori; per una o più fasce di importo.

Funzionamento degli elenchi

- **L' Iscrizione è sempre aperta.** Gli O.E. possono presentare domanda in qualsiasi momento, dichiarando il possesso dei requisiti mediante autodichiarazione ai sensi del **DPR 445/2000** e impegnandosi a comunicare tempestivamente eventuali variazioni.
- **Valutazione delle domande.** La S.A. valuta le domande entro **30 giorni**, prorogabili fino a **90 giorni** in caso di particolare numerosità delle istanze. In assenza di comunicazione di diniego entro il termine, l'iscrizione si intende accolta.
- **Aggiornamento e pubblicità.** Gli elenchi sono aggiornati periodicamente secondo modalità stabilite dalla S.A. (ad es. con revisione semestrale) e pubblicati sul **sito istituzionale dell'amministrazione**.
- **Cancellazione ed esclusione.** Gli operatori che perdono i requisiti sono cancellati dall'elenco o ricollocati nelle sezioni appropriate. Possono essere esclusi gli operatori che, pur invitati, **non presentano offerta per tre volte nel biennio** (al fine di garantire l'effettiva operatività dell'elenco).

Scelta degli operatori da invitare

Sia nelle indagini di mercato, sia nell'utilizzo di elenchi di operatori economici, la selezione degli operatori da invitare deve avvenire **sulla base di criteri oggettivi, predeterminati e coerenti con l'oggetto dell'appalto, nel rispetto dei principi di concorrenza, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza, e di rotazione.**

FOCUS: LE INDICAZIONI DI PRASSI E GIURISPRUDENZA IN MERITO AI CRITERI DI SELEZIONE DEGLI O.E. DA INVITARE ALLE NEGOZiate

Alla luce del quadro normativo delineato e di quanto evidenziato anche da **ANAC, MIT e giurisprudenza amministrativa** i criteri che le stazioni appaltanti possono utilizzare devono essere: a) **pertinenti rispetto all'oggetto dell'appalto**; b) **rispettosi del principio di concorrenza**; c) **oggettivi e non discriminatori**; d) **proporzionati e trasparenti**.

Nella prassi applicativa sono emersi alcuni criteri di selezione, frequentemente utilizzati dalle stazioni appaltanti, che tuttavia sono stati ritenuti non conformi ai principi sopra richiamati. Si riporta di seguito una tabella riepilogativa dei principali criteri esaminati dalla prassi e dalla giurisprudenza, evidenziando quelli non ammissibili o consentiti solo in via eccezionale.

Criteria	Non ammessi/ammessi in casi specifici	Riferimenti
Sorteggio	<p>Il ricorso al sorteggio (o ad altri metodi di estrazione casuale) per la selezione degli operatori economici da invitare alle procedure negoziate non è in linea con i principi di oggettività, concorrenza e trasparenza.</p> <p>Non è possibile derogare a tale divieto richiamando in modo generico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'elevato numero di manifestazioni di interesse pervenute o l'ampiezza degli elenchi: tale circostanza impone comunque uno sforzo selettivo motivato mediante criteri oggettivi; il sorteggio realizza infatti una selezione del tutto svincolata dalla capacità tecnica e professionale degli operatori; • il rischio di gare deserte: si tratta di un elemento meramente ipotetico e non verificabile ex ante, non idoneo a giustificare il ricorso a metodi casuali. 	<p>ANAC Comunicato del Presidente 5 giugno 2024</p> <p>MIT Servizio supporto giuridico, pareri n. 2294/2024, nn. 3023 e</p>

	<p>Il sorteggio può essere utilizzato in via eccezionale e residuale, come “extrema ratio”, quando non sia possibile applicare criteri oggettivi di selezione, ovvero quando ciò risulti incompatibile con l’esigenza di assicurare il celere svolgimento della procedura. Tali circostanze devono essere puntualmente motivate nella determina a contrarre (o atto equivalente) e nell’avviso di avvio dell’indagine di mercato.</p>	<p>3024/2025, n. 4013/2026</p> <p>TAR Sicilia Palermo, sez. I, 15 maggio 2024, n. 1634</p>
<p>Ordine cronologico di arrivo delle manifestazioni di interesse</p>	<p>Al pari del sorteggio, il criterio cronologico di arrivo delle manifestazioni di interesse (invito dei primi operatori che presentano domanda fino al raggiungimento del numero previsto) non risulta idoneo come criterio di selezione in quanto configura un metodo di selezione sostanzialmente “casuale” e, pertanto, non idoneo a soddisfare i requisiti di oggettività e di coerenza con l’oggetto dell’appalto, né a valorizzare la capacità tecnica e professionale degli operatori.</p> <p>Tale modalità presenta inoltre specifiche criticità - soprattutto nel caso di utilizzo di Elenchi - in quanto può determinare asimmetrie informative tra operatori e favorire il rischio di comportamenti distortivi (es. offerte concordate o fenomeni corruttivi), stante la possibilità di informare anticipatamente alcuni concorrenti della data di avvio dell’indagine di mercato, in modo tale da porli in condizione di presentare l’offerta per primi o comunque tra i primi.</p> <p>Anche tale criterio può ammettersi soltanto in circostanze eccezionali e residuali, nei limiti e alle condizioni previste dal Codice, quando l’utilizzo di criteri obiettivi è impossibile o comporta oneri che ostacolano lo svolgimento rapido della procedura.</p>	<p>ANAC, parere in funzione consultiva n. 11 del 28 febbraio 2024;</p> <p>ANAC Comunicato del Presidente 5 giugno 2024;</p> <p>ANAC, Atto del Presidente 20 novembre 2024(fasc. n. 3388/2024.</p>
<p>Criterio territoriale</p>	<p>Non è di regola ammissibile selezionare gli operatori economici sulla base di criteri legati alla territorialità dell’impresa. Tali criteri introducono infatti una restrizione ingiustificata all’accesso al mercato e possono determinare effetti discriminatori nei confronti di operatori economici aventi sede in altre aree geografiche, in contrasto con i principi di concorrenza e parità di trattamento.</p> <p>Non sono pertanto conformi criteri che prevedano una ripartizione degli inviti su base territoriale (ad esempio mediante individuazione di quote di operatori locali, regionali o nazionali) o che valorizzino la sede legale dell’impresa quale elemento di selezione, salvo che ciò sia adeguatamente motivato da ragioni strettamente funzionali alla corretta esecuzione dell’appalto. Quindi, eventuali esigenze organizzative o logistiche dell’amministrazione non possono, di per sé, giustificare limitazioni preventive alla partecipazione alla procedura; qualora la vicinanza territoriale risulti effettivamente funzionale alla corretta esecuzione della prestazione, la stazione appaltante può richiedere all’aggiudicatario la disponibilità di una sede operativa o di un presidio organizzativo nel luogo di esecuzione, ma non può utilizzare tale elemento come requisito di partecipazione o come criterio di selezione degli operatori da invitare, potendo tali esigenze essere soddisfatte mediante obblighi da adempiere in fase esecutiva del contratto.</p>	<p>Cons. Stato, sez. V, 9 maggio 2017, n. 2238</p> <p>Cons. Stato, sez. V, 28 marzo 2018, n. 1935</p> <p>Cons. Stato, sez. V, 15 gennaio 2019, n. 389</p> <p>ANAC, parere di precontenzioso n. 47 del 19 marzo 2014;</p> <p>ANAC Comunicato del Presidente 5 giugno 2024.</p>

<p>Fatturato, lavori analoghi, dotazione di organico *** SOA</p>	<p>Anche nell’ambito delle indagini di mercato, preordinate all’affidamento di appalti di lavori, il possesso di un’adeguata attestazione SOA per la categoria dei lavori oggetto dell’affidamento è sufficiente per la dimostrazione del possesso dei requisiti di partecipazione richiesti.</p> <p>Ne consegue che elementi come fatturato globale, importo complessivo dei lavori eseguiti nell’ultimo triennio, numero di personale dipendente, non possono essere previsti dalle stazioni appaltanti quali requisiti ulteriori di partecipazione, di fatto aggiuntivi rispetto all’attestazione SOA. Tali elementi, infatti, in quanto espressivi della capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale dell’operatore economico, risultano infatti già integralmente assorbiti nel sistema di qualificazione SOA che, ai sensi dell’art. 100, comma 4, del Codice, costituisce condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dei requisiti di partecipazione.</p> <p>Trattasi di norma cogente che si applica a tutte le procedure di affidamento, ivi comprese le indagini di mercato (v. Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2021, n. 3287). L’attestazione SOA deve, pertanto, ritenersi necessaria e sufficiente anche ai fini dell’invito.</p> <p>In linea con tale impostazione, anche nelle più recenti pronunce, l’ANAC ha infatti ribadito che, per gli appalti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro, il possesso dell’attestazione SOA in categorie e classifiche adeguate rappresenta condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dei requisiti di partecipazione. Ne deriva che l’introduzione di requisiti economico-finanziari aggiuntivi – come la richiesta di un determinato fatturato o di lavori analoghi – costituisce una violazione grave, in quanto limita ingiustificatamente la concorrenza, restringendo la platea dei potenziali partecipanti. Tale principio trova applicazione anche quando il valore dell’appalto si avvicina alle soglie che consentirebbero eccezioni normative.</p> <p>Il sistema di qualificazione SOA è, infatti, unico e vincolante: esso attesta già il possesso della capacità dell’operatore economico ed è volto ad evitare che tali requisiti debbano essere accertati nuovamente nelle singole procedure con la conseguenza che la richiesta di requisiti ulteriori risulta ultronea (cfr. CGA Reg. Sicilia, 21 dicembre 2017, n. 559; TAR Campania, Salerno, 26 febbraio 2021, n. 513).</p> <p>L’ANAC, talora, non ha escluso che elementi come:</p> <ul style="list-style-type: none"> • fatturato globale posseduto, • importo “complessivo” dei lavori eseguiti regolarmente e con buon esito nell’ultimo triennio o quinquennio antecedente la pubblicazione dell’avviso e relativi alla categoria prevalente indicata (da dimostrarsi con i CEL); • consistenza dell’organico (numero di personale dipendente al momento di presentazione della manifestazione di interesse); <p>possano essere chiesti dalle stazioni appalti, nelle procedure negoziate, senza la prescrizione di una soglia minima, sulla cui base stilare una graduatoria a cui</p>	<p>ANAC, Delibera n. 14 del 10 gennaio 2024</p> <p>ANAC, Delibera n. 430 del 5 novembre 2025</p> <p>ANAC, Delibera n. 14 del 10 gennaio 2024; Comunicato del Presidente ANAC del 5 giugno 2024; Delibera ANAC n. 249 del 18 giugno 2025.</p>
---	--	--

attingere, in ordine di posizione decrescente, per invitare gli operatori economici alla successiva procedura di affidamento.

Quindi, l'ANAC ha aperto alla possibilità di utilizzare tali elementi (di fatto già inclusi nella SOA) esclusivamente ai fini della formazione della graduatoria.

Resta fermo – come ribadito dalla stessa Autorità – che, anche nella definizione di tali criteri selettivi, la stazione appaltante non dispone di una discrezionalità illimitata e la selezione degli operatori da invitare deve avvenire sulla base di criteri oggettivi, predeterminati e coerenti con l'oggetto dell'appalto, nel rispetto dei principi di concorrenza, non discriminazione, proporzionalità, trasparenza e rotazione.

Ne consegue che **non è consentito introdurre elementi che, pur formalmente qualificati come “criteri selettivi” (per la formazione della graduatoria), si risolvano sostanzialmente in requisiti aggiuntivi rispetto all’attestazione SOA, il cui mancato possesso comporti, di fatto, il mancato inserimento in graduatoria e quindi la perdita di ogni *chance* di essere invitati alla procedura selettiva posta in essere a valle.**

Tali elementi possono, dunque, essere utilizzati purché assolvano al solo scopo di consentire alla stazione appaltante di predisporre una graduatoria, senza entrare in contrasto con la richiesta attestazione SOA che costituisce requisito di partecipazione necessaria e sufficiente.

VALUTAZIONI ANCE

La disciplina delle **procedure negoziate** introdotta dal nuovo Codice dei contratti pubblici risponde all'esigenza, condivisibile, di **semplificare e accelerare gli affidamenti**, soprattutto per gli interventi di importo contenuto. Tale esigenza deve tuttavia essere **bilanciata con la tutela della concorrenza e partecipazione delle imprese**, principi essenziali per il corretto funzionamento del mercato dei lavori pubblici. In tale prospettiva, sarebbe auspicabile rafforzare alcuni profili di equilibrio tra esigenze di semplificazione e tutela della concorrenza.

Nell'attuale configurazione del Codice, la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata fino alla soglia europea rischia di comprimere il confronto competitivo, in particolare per i lavori di importo medio. Come evidenziato anche dalle Camere nei pareri sullo schema del nuovo Codice, la previsione "a regime" del ricorso generalizzato alla procedura negoziata per gli appalti sottosoglia rischia di produrre un eccessivo *vulnus* al mercato. In questa prospettiva, appare opportuno:

- riconsiderare l'attuale soglia di applicazione della negoziata, **portandola a 2 - 3 milioni** di euro;
- prevedere **per gli affidamenti di importo superiore a tale soglia** e comunque inferiori alla soglia europea, **l'invito di tutti gli operatori economici** che abbiano manifestato interesse, così da garantire un effettivo confronto competitivo.

Infine, ANCE ritiene che, nell'ambito degli affidamenti di lavori pubblici, la qualificazione SOA debba costituire l'unico criterio rilevante ai fini della selezione degli operatori economici. Il sistema di qualificazione SOA, infatti, è strutturato proprio per accertare in modo completo e uniforme i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, sicché il suo possesso, nella categoria e classifica richieste, deve considerarsi **condizione necessaria e sufficiente per la partecipazione, senza possibilità di introdurre ulteriori elementi selettivi, che avrebbero** effetti restrittivi della concorrenza e discriminatori nei confronti degli operatori economici che, pur qualificati, non presentano valori comparativamente più elevati.

Tale criticità risulta ulteriormente accentuata nella prassi applicativa, ove non di rado tali criteri vengono previsti nei bandi dalle stazioni appaltanti anche singolarmente - ad esempio, la sola consistenza dell'organico - determinando un effetto distorsivo ancora più marcato, in quanto idoneo a favorire esclusivamente alcune categorie di imprese (come quelle di maggiori dimensioni, a discapito delle PMI).

Roma 14 aprile 2026