3 novembre 2026

FOCUS GIURISPRUDENZA

Consiglio di Stato Sez. V, 02/10/2026, n. 7292

Contratti Pubblici. L'immodificabilità dell'offerta impone che le giustificazioni non possono trasformarsi in una riformulazione sostanziale della proposta in quanto tutti i concorrenti devono essere valutati sulla base delle offerte effettivamente presentate. I concorrenti possono spiegare e documentare gli elementi dell'offerta, ma non introdurre variazioni sostanziali che ne modifichino il contenuto essenziale.

La verifica di anomalia dell'offerta non può tradursi in un'occasione per modificare sostanzialmente la proposta tecnica originariamente presentata. Le giustificazioni fornite dall'operatore economico devono essere dirette esclusivamente a dimostrare la congruità, la sostenibilità e la realizzabilità dell'offerta originaria, senza comportare modifiche degli elementi essenziali della stessa, né alterarne il contenuto tecnico o gli impegni assunti in sede di gara.

Questo è quanto affermato dal **Consiglio di Stato** con la sentenza in commento.

La controversia trae origine da un ricorso proposto avverso un provvedimento di aggiudicazione afferente una procedura di gara per l'affidamento dei lavori di completamento di un'opera pubblica, relativa alla realizzazione di opere fognarie.

Con il suddetto ricorso, proposto innanzi al **TAR Campania**, parte ricorrente ha lamentato, tra l'altro, **che l'offerta dell'aggiudicataria fosse stata modificata sostanzialmente nel corso del procedimento di verifica dell'anomalia**.

Nello specifico, infatti, per parte ricorrente, l'offerta tecnica originaria, presentata dall'impresa aggiudicataria, prevedeva l'impiego di tre squadre di lavoro, con una determinata composizione professionale e organizzativa, ma nel corso delle giustificazioni, l'aggiudicataria aveva invece prospettato un'organizzazione di cantiere sensibilmente ridotta, passando da tre squadre a una sola e sopprimendo alcune figure professionali; da qui la violazione dei principi di trasparenza, parità di trattamento e immodificabilità dell'offerta.

Il **TAR Campania ha accolto il ricorso,** ritenendo che tali variazioni costituissero una modifica sostanziale dell'offerta tecnica, con riflessi anche sui punteggi attribuiti. Il Tribunale ha quindi annullato l'aggiudicazione, riconoscendo il diritto della ricorrente a conseguire l'aggiudicazione.

Avverso tale decisione, l'impresa aggiudicataria ha, quindi, proposto appello innanzi al **Consiglio di Stato**.

Il **Supremo Consesso,** istruiti gli atti di causa e posto in decisione la causa**, ha confermato la decisione del TAR Campania,** adducendo le seguenti argomentazioni in punto di diritto**.**

Il **Consiglio di Stato** ha ribadito che la verifica dell'anomalia è finalizzata ad accertare la sostenibilità e l'attendibilità dell'offerta economica, ma non può essere utilizzata per modificarne gli elementi essenziali. Le giustificazioni presentate dall'operatore economico possono chiarire le scelte organizzative, economiche e tecniche già contenute nell'offerta, ma non possono introdurre una proposta sostanzialmente diversa da quella originariamente presentata.

Il **Supremo Consesso** ha, quindi, sottolineato come **il principio di parità di trattamento** tra i partecipanti alla procedura esige «che gli offerenti si trovino su un piano di parità sia al momento in cui preparano le loro offerte sia al momento in cui queste ultime sono valutate dall'amministrazione aggiudicatrice» (C.G.U.E, Sez. II, 5 febbraio 2026, C-810/24).

La conseguenza è che detto principio impedisce che un'offerta possa essere modificata dopo il suo deposito (C.G.U.E sez. IV, 13 giugno 2024, C-737/22). Eventuali integrazioni o correzioni dell'offerta possono essere eccezionalmente consentite, qualora quest'ultima necessiti di chiarimenti o della correzione di errori materiali manifesti, ma ciò solo ove non conducano a una sua modifica sostanziale.

Nel caso concreto, la riduzione delle squadre di lavoro e l'eliminazione di alcune figure professionali incidevano direttamente sulle modalità di esecuzione dell'appalto e sugli impegni assunti dall'impresa. Pertanto, tali modifiche non potevano essere considerate semplici chiarimenti delle giustificazioni economiche.

Alla luce delle superiori argomentazioni, il **Consiglio di Stato** ha **respinto l'appello, confermando la sentenza impugnata.**

* * *

Consiglio di Stato, Sez. III, 21 ottobre 2026, n. 7648 (in allegato)

In materia di appalti pubblici, la prosecuzione del rapporto mediante "contratti ponte" costituisce mera proroga, in assenza di effettiva rinegoziazione, e non esclude l'applicabilità della revisione prezzi, avente natura imperativa.

Con la **sentenza n. 7648 del 21 ottobre, il Consiglio di Stato** torna ad affrontare il delicato **rapporto tra proroga contrattuale, rinnovo e revisione dei prezzi negli appalti pubblici**, offrendo importanti chiarimenti sulla qualificazione giuridica dei cosiddetti **contratti ponte** e sulle **condizioni per il riconoscimento dell'adeguamento dei corrispettivi.**

La controversia trae origine da un diniego apposto da una Stazione appaltante alla richiesta di revisione dei prezzi formulata dall'affidatario di un servizio ospedaliero, dopo la scadenza originaria, attraverso una successione di contratti ponte, nelle more dell'individuazione dell'nuovo aggiudicatario.

Il Collegio ribadisce che **la distinzione tra proroga e rinnovo contrattuale deve essere operata sulla base della sostanza del rapporto e non della denominazione formale attribuita agli atti.** Mentre la proroga determina esclusivamente il differimento della scadenza del contratto originario, il rinnovo presuppone un effettivo riesercizio dell'autonomia negoziale delle parti, attraverso una nuova regolamentazione delle condizioni contrattuali.

In tale prospettiva, la semplice sottoscrizione di un contratto ponte, l'accettazione della prosecuzione del servizio o il mantenimento degli stessi prezzi non costituiscono, di per sé, elementi sufficienti a dimostrare l'esistenza di un rapporto negoziale.

Di particolare rilievo è il principio secondo cui **la clausola, che impone il mantenimento dei corrispettivi originari durante la proroga, non può neutralizzare il meccanismo della revisione prezzi.** Quest'ultimo, nella disciplina applicabile alla controversia, ai sensi dell'**art. 115 del D. Lgs. n. 163/2006** (applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame), riveste carattere imperativo ed è finalizzato non soltanto alla tutela dell'equilibrio economico dell'appaltatore, ma anche alla salvaguardia dell'interesse pubblico alla regolare e qualitativamente adeguata esecuzione delle prestazioni.

La sentenza affronta inoltre un significativo profilo processuale, ribadendo che **la posizione dell'appaltatore assume natura di interesse legittimo rispetto all'*an* della revisione e di diritto soggettivo rispetto al *quantum*.** Ne consegue la necessità di attivare preventivamente il procedimento amministrativo mediante apposita istanza, non essendo ammissibile un'autonoma azione di accertamento del diritto al compenso revisionale prima del suo riconoscimento.

Assume pertanto particolare importanza anche la delimitazione temporale della richiesta, poiché l'eventuale sindacato giurisdizionale non può estendersi ad annualità estranee all'istanza sulla quale l'Amministrazione si è pronunciata.

La pronuncia riveste un significativo interesse operativo, soprattutto con riferimento agli affidamenti caratterizzati da reiterate proroghe tecniche, chiarendo che la continuità del rapporto alle condizioni economiche originarie non comporta automaticamente la rinuncia alla revisione prezzi.

La decisione conferma, in definitiva, che **la revisione prezzi costituisce un elemento di salvaguardia dell'equilibrio contrattuale e dell'interesse pubblico alla corretta esecuzione dell'appalto, la cui operatività non può essere esclusa attraverso qualificazioni meramente formali della prosecuzione del rapporto.**

* * *

Consiglio di Stato, Sez. V, 20 ottobre 2026, n. 7630

Nelle concessioni pubbliche, il rischio operativo non esonera la Stazione appaltante dall'obbligo di verificare l'effettiva sostenibilità economico-finanziaria dell'offerta mediante un'adeguata istruttoria.

Con la **sentenza n. 7630 del 20 ottobre, il Consiglio di Stato** affronta una questione di particolare rilevanza nell'ambito delle concessioni pubbliche, **individuando i limiti entro i quali la natura aleatoria della gestione economica possa giustificare previsioni particolarmente favorevoli contenute nel Piano Economico-Finanziario (PEF).**

La controversia trae origine dalla procedura per l'affidamento in concessione dei servizi museali integrati in un parco Archeologico, aggiudicata a un raggruppamento la cui offerta economica risultava caratterizzata da un margine di utile estremamente contenuto, e da previsioni di incremento degli introiti sensibilmente superiori alle stime elaborate dall'Amministrazione sulla base dei dati storici e delle analisi del mercato.

Il concorrente secondo classificato contestava la sostenibilità dell'offerta, evidenziando come l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione dipendesse essenzialmente dal conseguimento di ricavi particolarmente elevati, a fronte di una possibile sottostima di alcune componenti di costo.

Il Consiglio di Stato, **riformando la decisione del TAR Campania**, ha ritenute fondate le doglianze relative all'inadeguatezza dell'istruttoria condotta dalla Stazione appaltante.

Il principale profilo di interesse della pronuncia riguarda **la distinzione tra la verifica di sostenibilità del PEF e il giudizio di anomalia dell'offerta.**
Richiamando i più recenti orientamenti giurisprudenziali, **il Collegio** ribadisce che la verifica prevista dall'art. 185 del D. Lgs. n. 36/2023 e quella disciplinata dall'art. 110 del medesimo decreto costituiscono procedimenti distinti e autonomi, pur presentando profili di interferenza.
La prima è finalizzata ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione e la corretta allocazione del rischio operativo, mentre **la seconda** riguarda la congruità e l'attendibilità delle componenti economiche dell'offerta.

In questa prospettiva, la sentenza chiarisce che **l'assunzione del rischio imprenditoriale non legittima né la preventiva sottostima dei costi né la formulazione di previsioni di ricavo prive di adeguato supporto istruttorio.**

Particolarmente significativo è il passaggio nel quale **il Consiglio di Stato censura l'insufficienza della verifica condotta dal RUP, il quale aveva sostanzialmente recepito le previsioni dell'aggiudicatario senza approfondire la concreta fattibilità degli incrementi economici ipotizzati.**

Ne deriva un principio di particolare interesse applicativo: **la libertà dell'operatore economico di formulare autonome strategie imprenditoriali non può essere confusa con l'insindacabilità delle ipotesi economiche poste a fondamento dell'offerta.**

La Stazione appaltante è pertanto tenuta a valutare non soltanto la coerenza teorica del modello gestionale prospettato, ma anche la concreta realizzabilità delle condizioni dalle quali dipende il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Ne caso esaminato, tale approfondimento avrebbe dovuto riguardare, tra l'altro, l'effettiva capacità degli spazi disponibili di sostenere i maggiori flussi di utenze previsti, l'incidenza della gratuità sui ricavi, l'aggiornamento annuale del canone concessorio e l'attendibilità dei costi stimati per le commissioni bancarie.

La pronuncia assume particolare rilievo per le amministrazioni concedenti e per gli operatori economici, poiché **valorizza il PEF non come mero documento previsionale o adempimento formale, ma come strumento essenziale per dimostrare la concreta capacità del concessionario di sostenere le obbligazioni contrattuali per l'intera durata del rapporto.**

TAR Bolzano, 16 Ottobre 2026, n. 190 (in allegato)

Contratti Pubblici. Subappalto necessario. Non è necessaria una dichiarazione espressa di subappalto necessario se la documentazione di gara non la richiede specificamente.

Il DGUE prevede un'unica dichiarazione relativa al subappalto, senza distinguere tra subappalto facoltativo e subappalto necessario o qualificante. Di conseguenza, quando il concorrente dichiara di voler ricorrere al subappalto, tale dichiarazione deve intendersi riferita anche al subappalto necessario, qualora ne ricorrano i presupposti.

Questo è quanto ribadito dal **TAR Bolzano,** richiamando una recente pronuncia della **V Sezione del Consiglio di Stato del 17 aprile 2026, n. 3053**

La controversia trae origine dalla procedura di gara indetta dalla Provincia autonoma di Bolzano per l'affidamento di un appalto di lavori in cui erano previste lavorazioni appartenenti alla categoria prevalente OG3 e alla categoria scorporabile OS21, subappaltabile integralmente.

All'esito della procedura, l'appalto veniva aggiudicato a un RTI concorrente, il quale, non essendo in possesso della qualificazione necessaria per l'esecuzione delle lavorazioni rientranti nella categoria OS21, dichiarava nel DGUE la volontà di subappaltare integralmente tali lavorazioni.

Avverso tale aggiudicazione il raggruppamento secondo classificato, impugnava l'aggiudicazione, contestando la mancata esclusione dell'aggiudicatario, in quanto, a suo dire, in assenza della qualificazione richiesta per la categoria OS21, non sarebbe stata sufficiente la mera dichiarazione di subappalto, essendo necessario che il concorrente manifestasse espressamente l'intenzione di ricorrere al subappalto necessario o qualificante, quale strumento volto a sopperire alla carenza dei requisiti di qualificazione.

Istruiti gli atti di causa, il **TAR Bolzano** ha rigettato il ricorso, avendo ritenuto infondata la censura relativa alla mancata dichiarazione espressa del ricorso al subappalto necessario o qualificante

Il **Collegio**, esaminati gli atti di giudizio, ha osservato che, nel caso di specie, la *lex specialis* ha richiesto ai concorrenti di indicare l'intenzione di ricorrere al subappalto, senza imporre un'ulteriore dichiarazione formale che qualificasse espressamente il subappalto come necessario, pertanto la dichiarazione, contenuta nel DGUE di voler subappaltare integralmente le lavorazioni appartenenti alla categoria scorporabile OS21, è **da ritenersi sufficiente, senza l'obbligo di specificare di ricorrere al sub appalto necessario.**

Il **TAR Bolzano**, a supporto delle proprie argomentazioni, ha inoltre richiamato il principio secondo cui non è consentito interpretare la documentazione di gara introducendo obblighi formali ulteriori, non espressamente previsti dalla lex specialis, la cui inosservanza comporterebbe l'esclusione del concorrente. In tal senso, ha richiamato anche il precedente del **Consiglio di Stato, sez. V, 17 aprile 2026, n. 3053**, **secondo cui la dichiarazione generica di subappalto contenuta nel DGUE può ricomprendere, ove necessario, anche il subappalto qualificante**.

In conclusione, il **TAR ha respinto il ricorso principale**, confermando l'aggiudicazione, poiché la volontà di subappaltare integralmente le lavorazioni OS21 risultava chiaramente dalla documentazione presentata e non era richiesta un'apposita dichiarazione recante la qualificazione del subappalto come necessario.

PROVVEDIMENTI E ATTI NORMATIVI

ANAC – Delibera del 9 settembre 2026, n. 334

La qualificazione di un appalto di manutenzione come lavori o servizi dipende dalla natura complessiva delle prestazioni e della loro incidenza sul bene, configurandosi un appalto di lavori solo quando gli interventi comportino una modificazione prevalente, essenziale e significativa della realtà fisica preesistente.

Con la **Delibera ANAC n. 334 del 9 settembre 2026,** l'Autorità Nazionale Anticorruzione torna ad affrontare **la distinzione tra appalto di lavoro e appalti di servizi nell'ambito degli interventi di manutenzione**, chiarendo che la qualificazione del contratto deve fondarsi sulla natura sostanziale delle prestazioni richieste e sulla loro incidenza complessiva sul bene oggetto dell'intervento.

La pronuncia trae origine da un'istanza di precontenzioso relativa ad una procedura indetta per l'affidamento della manutenzione della segnaletica stradale orizzontale e verticale. L'operatore economico istante contestava la qualificazione dell'affidamento come appalto di servizi anziché di lavori, sostenendo tra l'altro, la conseguente necessità di richiedere l'attestazione SOA nella categoria OS10.

Nel respingere le contestazioni, **l'ANAC ribadisce la centralità del criterio del cosiddetto *quid novi*,** secondo cui **un'attività manutentiva è riconducibile alla categoria dei lavori pubblici quando comporta una modificazione prevalente, essenziale e significativa della realtà fisica preesistente, mediante l'impiego di materiali aggiuntivi o sostitutivi.** Viceversa, **qualora gli interventi non determinino un'alterazione sostanziale del bene, la prestazione può essere qualificata come servizio.**

Applicando tale principio al caso concreto, l'Autorità osserva che le operazioni materiali di ripasso, ripristino e sostituzione della segnaletica costituiscono soltanto una componente di un più ampio sistema integrato di manutenzione, comprendente attività di monitoraggio, programmazione, gestione di una banca dati e reperibilità. Tali interventi, inoltre, riguardano esclusivamente segnaletica già esistente e non comportano trasformazioni significative del patrimonio stradale.

La qualificazione dell'appalto deve pertanto essere effettuata considerando l'economia complessiva del contratto e non isolando le singole lavorazioni materiali.

Di particolare interesse risultano anche **i chiarimenti relativi all'individuazione del contratto collettivo applicabile e alla determinazione dei prezzi. L'ANAC precisa che la natura del servizio dell'affidamento non esclude l'indicazione del CCNL dell'edilizia, dovendo quest'ultimo essere individuato in ragione della stretta connessione con le prestazioni concretamente eseguite, ai sensi dell'art. 11 e dell'Allegato I.01 del D. Lgs. n. 36/2023**.

Analogamente, la qualificazione del contratto come servizio esclude l'obbligo di applicare i prezziari regionali previsti per gli appalti di lavoro, risultando nella fattispecie legittima la determinazione dei corrispettivi mediante un sistema a canone.

La Delibera ribadisce, infine, **l'ampia discrezionalità riconosciuta alle Stazioni appaltanti nella definizione dell'oggetto contrattuale e delle modalità di affidamento**, sindacabile soltanto in presenza di manifesta irragionevolezza, illogicità o travisamento dei fatti.

La pronuncia assume particolare rilievo per il settore delle costruzioni, poiché conferma che la presenza di lavorazioni materiali, anche riconducibili a categorie specialistiche, non determina automaticamente la qualificazione dell'affidamento come appalto di lavori. Resta decisiva una valutazione completa della funzione e della prevalenza delle prestazioni nell'assetto complessivo del contratto, dalla quale discendono conseguenze rilevanti in materia di requisiti di qualificazione, disciplina economica e partecipazione alle procedure di gara.

* * *

ANAC – Parere Consultivo, 9 settembre 2026, n. 350

Contratti Pubblici. Una variante in corso d'opera non può essere utilizzata per trasformare un appalto di sola esecuzione in un appalto comprendente anche la progettazione, quando tale trasformazione altera sostanzialmente l'oggetto e la natura dell'affidamento. In una simile ipotesi, devono essere rispettati i limiti alle modifiche contrattuali e le regole di evidenza pubblica previste per il nuovo affidamento.

Con **Delibera n. 350 del 9 settembre 2026**, adottato in sede di vigilanza, **l'Autorità Nazionale Anticorruzione** ha esaminato alcune criticità, afferenti le modifiche e varianti intervenute in corso d'opera relativi all'esecuzione dei lavori per l'ampliamento di un capannone, soggette, *ratione temporis,* al previgente Codice dei Contratti **(D.lgsvo, n. 50/2016).**

In particolare, per quanto di interesse, l'Autorità è stata investita in merito all'ammissibilità della variante in corso d'opera e sui limiti entro i quali è consentito modificare l'assetto originario del contratto senza procedere a un nuovo affidamento. Ulteriori rilievi hanno riguardato l'affidamento della progettazione, la gestione delle lavorazioni e la costituzione del Collegio consultivo tecnico.

Per una maggiore comprensione della suddetta delibera, si ritiene utile offrire i seguenti approfondimenti in punto di fatto e di diritto.

Punto di fatto.
Nel corso dell'esecuzione, esigenze di riorganizzazione delle attività manutentive hanno indotto la stazione appaltante ad approvare una variante che comportava una revisione complessiva del progetto originario e un significativo ampliamento delle lavorazioni.

In particolare: l'importo contrattuale era passato da circa 11,54 milioni di euro a 31,77 milioni di euro; la variante aveva comportato l'affidamento all'impresa esecutrice anche delle attività di riprogettazione dell'intervento; la progettazione era stata affidata direttamente all'appaltatore, senza una procedura di gara adeguata al valore effettivo dell'incarico; la gestione delle lavorazioni aveva determinato un andamento anomalo dell'appalto e il riconoscimento di maggiori oneri all'impresa; era stata inoltre rilevata la tardiva costituzione del Collegio consultivo tecnico (CCT).

L'**ANAC**, compulsata dalla S.A. ha, quindi, avviato un'istruttoria per verificare la conformità della variante e delle modalità di affidamento della progettazione alla disciplina dei contratti pubblici.
Istruiti gli atti sulla base della normativa dei contratti pubblici *ratione temporis* applicabile al caso di specie, ha ritenuto quanto segue.

Punto di diritto

Alla luce **dell'art. 106, comma 1, lett. c) del previgente Codice dei contratti**, in tema di modifiche contrattuali, l'**ANAC** ha chiarito che la disposizione citata, consente modifiche senza una nuova procedura di affidamento quando siano rese necessarie da circostanze impreviste e imprevedibili, purché non venga alterata la natura generale del contratto.

Nel caso di specie, l'**ANAC ha espresso perplessità sulla sussistenza dell'imprevedibilità**, rilevando che le esigenze organizzative, poste a fondamento della variante, non apparivano sufficienti a giustificare una revisione **così ampia del progetto originario**, né poteva tradursi in un affidamento sostanzialmente nuovo sottratto al confronto concorrenziale.

A ciò, secondo l'Autorità, non poteva ritenersi legittimo assegnare con un affidamento diretto la progettazione all'impresa esecutrice, in quanto il corrispettivo professionale doveva essere determinato sulla base dell'importo effettivo delle opere interessate dalla progettazione, applicando i parametri del **D.M. 17 giugno 2016**, e poiché il valore dell'incarico avrebbe superato la soglia europea applicabile ai servizi di ingegneria e architettura nei settori speciali, sarebbe stato necessario ricorrere a una procedura di affidamento conforme alla normativa vigente.

L'**ANAC**, come ulteriore punto critico ha rilevato, altresì, la tardiva costituzione del CCT rispetto ai termini previsti dall'**art. 6 del D.L., 76/2020, convertito dalla legge 120/2020, richiamando anche gli articoli 215 e 216 del Codice dei Contratti**, chiarendo che l'attività del CCT, anche quando riguarda la definizione delle riserve dell'appaltatore, non esclude né limita l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità.

In conclusione, all'esito dell'istruttoria, rilevate le superiori criticità, l'**ANAC** ha trasmesso la delibera alla stazione appaltante chiedendo di comunicare entro 60 giorni le eventuali determinazioni assunte.