

VECCHIE QUESTIONI E NUOVI ORIENTAMENTI: LE CRITICITÀ DEGLI APPALTI

- Martedì 14 Aprile 2026 - ore 9 -

Meridionale Viale Colombo, 2 – 09125 Cagliari (CA)
Tel. 070 60428.1/220 e-mail: edil@assindca.it

Le funzioni della PAD

Vecchie questioni e nuovi orientamenti: le criticità degli appalti



Digitalizzazione del ciclo di vita ccpp (22)



Responsabilità

Operatore Economico

- L'utilizzo della PAD avviene nel *rispetto del principio di autoresponsabilità dell'OE* e della diligenza professionale di cui all'art. 1176.2 c.c.
- Ciò significa che l'OE è responsabile delle proprie dotazioni tecniche, della corretta configurazione dei propri sistemi e del puntuale utilizzo della piattaforma (Com. Pres. ANAC 10 genn. 2024).
- In caso di problemi tecnici "lato utente", non è possibile invocare il malfunzionamento della piattaforma.

Stazione appaltante

- Il *malfunzionamento della PAD* impone alla SA la proroga dei termini per garantire il *diritto di partecipazione*, salvo accertata negligenza dell'operatore.
- Il *rischio tecnico del sistema ricade sulla SA e la presentazione dell'offerta nell'ultimo giorno utile è legittima*, imponendo l'adozione di provvedimenti atti a consentire la partecipazione dell'operatore in caso di disservizi (delib. n. 506/2025).

Malfunzionamento PAD *(99.3bis CA e 25.2, BT1)*

In caso di **comprovato malfunzionamento**, pur se temporaneo, delle piattaforme, le SA:

DEVONO
assicurare la partecipazione alla gara

Possono eventualmente disporre:

- la **sospensione del termine per la ricezione delle offerte** per il periodo di tempo necessario a ripristinare il normale funzionamento e
- la **proroga** dello stesso per una durata proporzionale alla gravità del malfunzionamento

La SA può **sospendere** i termini di presentazione delle offerte per ripristinare la P., **quando il malfunzionamento non è imputabile agli OE.**

Sospensione termini *(25 e 27 CA, BT1 e bozza BT2)*

- **Sotto le 48 ore:** La proroga è considerata un **mero differimento tecnico**.
 - **Procedura:** Basta un avviso sulla **PAD** e sul sito della Stazione Appaltante.
 - **Vantaggio:** Non interrompe i termini di legge e non richiede nuovi adempimenti pubblicitari.
- **Oltre le 48 ore:** Il differimento è considerato una **modifica ai termini di gara**.
 - **Procedura:** Obbligo di **rettifica del bando** (Art. 27). La Stazione Appaltante deve ripubblicare la nuova scadenza con le stesse modalità del bando originale.

Il fondamento principale è nei Disciplinari di Gara redatti sulla base dei modelli ANAC.

*Quasi tutte le grandi SA italiane (es. Consip, Invitalia, Ministeri) inseriscono nel proprio disciplinare una **clausola standard sui malfunzionamenti**.*

Compilazione dell'E-DGUE

Vecchie questioni e nuovi orientamenti: le criticità degli appalti



IL DGUE sulla PAD (91)

- ❖ Il **DGUE** nasce con la Direttiva 2014/24/UE come ESPD (*European single procurement document*) con l'obiettivo di **sostituire gran parte della documentazione tradizionale**, semplificando gli oneri amministrativi per SA e OE.
- ❖ Nel Codice il DGUE, o meglio l'**e-DGUE**, **redatto in forma digitale**, fa un'ulteriore passo in avanti: ai fini della certificazione AgID, la PAD:
 - *"deve garantire la redazione o acquisizione del DGUE"* nel formato definito dalle specifiche tecniche,
 - oltre che degli altri elementi di cui all'art. 91.

*Secondo il 91.1 CA, ex. 85 del d.lgs. n. 50/16, la **documentazione con la quale l'OE intende partecipare** ad una procedura di **appalto** è composta da*

- **e-DGUE,**
- **domanda di partecipazione,**
- **offerta,**
- *ogni altro documento richiesto.*

Utilizzazione e compilazione (91)

- ❖ Il DGUE (v. mod. ex CE) è utilizzato **per tutte le procedure di affidamento di contratti** lavori, servizi e forniture nei *settori ordinari* e nei settori *speciali* nonché per i contratti di *concessione* e di *partenariato pubblico-privato* disciplinate dal Codice:
- ❖ Il DGUE **compilato e firmato**

ACCOMPAGNA:

- l'**offerta** nelle, procedure aperte e
- la **richiesta di partecipazione** nelle procedure negoziate, ristrette, nelle competitive con negoziazione, nei dialoghi competitivi o nei partenariati per l'innovazione.

La nota MIT prot. n. 6212 del 30.6.23, da indicazioni sulla sua compilazione

... **ASSUME FORMA** di dichiarazione avente i requisiti di cui all'art. 47 del d.P.R. 445/2000.

La SA può optare per un modello semplificato di dichiarazione

DGUE nel digramma partecipazione gara

Con il **DGUE**, **OE** e ausiliarie **auto-dichiarano** dei :

- **requisiti** di ordine generale (fra cui reati e **regolarità fiscale**) e **soggetti** da controllare; di ordine speciale, e l'eventuale ricorso all'**avvalimento**;
- **subappalto**, consorziate esecutrici, prestazioni componenti ATI, l'ausiliaria
- *altre informazioni richieste dalla SA*

- Il DGUE, che funge da ex **busta amministrativa**, è caricato-compilato sulla **PAD**.

NB: con la digitalizzazione sono scomparse anche le **buste con offerta economica e tecnica: l'offerta** deve essere caricata direttamente sulla PAD.

La SA
tramite
PAD
accede al
FVOE, per
i requisiti,
e **verifica
l'offerta**

Passaggi essenziali

a

Accesso alla gara sulla PAD, poi alla *busta amministrativa* o nella sezione *ESPD/DGUE*, ove si trova il comando per compilare il DGUE (v. “Compila o *Crea DGUE Response*”)

b

Controllo della parte relativa alla procedura dei dati già inseriti dalla SA.

c

Compilazione delle sezioni dati *identificativi* di impresa, legale *rappresentante* e, eventuale affidamento sulle *capacità di altri soggetti*, eventuali subappaltatori. Rappresentazione di eventuali *motivi di esclusione* e *requisiti* di selezione, come – ad es. - la *SOA* richiesta per quella specifica gara

d

Verificati i campi obbligatori mancanti, il *salvataggio* dei dati genera il DGUE.

*In Acquisti in Rete il file è in 'XML, e il PDF serve per agevolarne la lettura. In altre PAD, come **EmPULIA** o **START**, il DGUE viene compilato in piattaforma, si genera il PDF, lo si firma digitalmente (preferibilmente in formato PAdES) e poi lo si ricarica nella sezione dedicata*

Consiglio di Stato, V, 23.2.26, n. 1438

❖ FATTO

A fronte dell'**omessa produzione del DGUE** in sede di gara di un componente del RTI, pur in presenza della domanda di partecipazione e in assenza di contestazioni sulla sussistenza sostanziale dei requisiti, la SA aveva disposto l'esclusione dell'operatore economico, ritenendo **insanabile la carenza documentale**.

SOLUZIONE



Il CdS **esclude l'automatismo espulsivo**: il DGUE è uno **strumento dichiarativo** e **semplificatorio**, non un requisito sostanziale di partecipazione. Il soccorso istruttorio ex art. 101 d.lgs. 36/2023 è quindi ammissibile quando l'omissione riguardi il documento in sé e **non si traduca in una modifica dell'offerta o nell'introduzione postuma di requisiti mancanti**. Prevalle il principio di sostanza sulla forma, in coerenza con i principi di risultato, fiducia, leale collaborazione, proporzionalità e massima partecipazione.

P. II: forme e rappresentanti

Parte II:

Sez. A

Nel riquadro '**Forma di partecipazione**' l'OE indica se partecipa singolarmente o in forma aggregata; in tale ultimo caso specifica il ruolo assunto, la tipologia di aggregazione (RTI, consorzio ordinario, rete, GEIE, consorzio stabile) e gli altri operatori economici partecipanti.

Il DGUE è presentato separatamente da ciascun componente secondo le regole della singola forma aggregata.

Parte II:

Sez. B

Informazioni sui rappresentanti dell'operatore economico - inserire in tale sezione tutti i soggetti apicali ex 94.3 e nel caso in cui il socio sia una persona giuridica gli amministratori della stessa.

Modifica soggetti apicali (94.3)

VECCHIO CODICE 50/16

Socio o DT, *se si tratta di società in nome collettivo*

DT o socio unico persona fisica

Socio di maggioranza, *in società con ≤ 4 soci* (nella relazione viene evidenziata l'inutilità di tale ipotesi in presenza della figura dell'amministratore di fatto)*

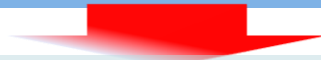
Cessati dalla carica *nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara*

NUOVO CODICE 36/23

Socio amministratore o DT, *se si tratta di società in nome collettivo*

DT, Socio unico o gli amministratori *se trattasi di persona giuridica*

Amministratore di fatto (AF)



?

CdS 2010/2026: Amministratore di fatto

- ❖ È il *soggetto che dirige e gestisce la società in modo continuativo e significativo, pur in assenza di una formale investitura o iscrizione nei registri*; la sua presenza emerge ex dall'*art. 2639* c.c. ogniqualvolta emerga il suo *inserimento organico* nella gestione societaria, desumibile da condotte che rivelino, *l'esercizio di poteri propri dell'organo amministrativo*:
 - in modo *apprezzabile* e
 - non episodico, *non occasionale*.
- ❖ La **prova** non richiede il medesimo rigore probatorio richiesto in sede penale o civile (contra *indizi gravi, precisi e concordanti ex CdS, sent. n. 4863/2024*). La verifica è fondata su un *giudizio fiduciario di integrità e affidabilità*, che può basarsi su un quadro indiziario coerente, ragionevole e complessivamente significativo.

P. II: capacità altri OE

Parte II:

Sez. C

- **Informazioni sull'affidamento sulle capacità di altri soggetti** - Da indicare, gli OE di cui intende avvalersi e i requisiti oggetto di **avvalimento**:
 - per **acquisire requisiti** necessari alla partecipazione alla procedura
 - per **migliorare l'offerta**, in tal caso l'indicazione è generica, senza anticipare elementi dell'offerta.
- Le **ausiliarie** compilano un **DGUE separato**.
- La **dichiarazione** sottoscritta dall'ausiliaria con cui si obbliga a mettere a disposizione le risorse necessarie deve essere **allegata** o meglio caricata sulla PAD assieme al **contratto di avvalimento**

*Per ciascuna **ausiliaria** deve essere prodotto un **DGUE distinto**, firmato dall'ausiliaria, contenente almeno le informazioni della Parte II, sezioni A e B, della Parte III, della Parte IV per i requisiti oggetto di avvalimento e della Parte VI.*

Quesiti sull'avvalimento (104)

Corrispettivo economico

Non serve necessariamente un corrispettivo espresso nel contratto: la giurisprudenza e la prassi commentata affermano che l'avvalimento resta oneroso anche quando emerga un **interesse economico**, diretto o indiretto, dell'ausiliaria, senza un prezzo formalmente determinato. In altre parole, il punto decisivo non è la formula del pagamento, ma la **reale sinallagmaticità dell'accordo** (CdS 7819/25)

Clausole potestative

Non sono idonei, poiché fanno venir meno la **garanzia dell'effettiva e incondizionata disponibilità delle risorse** oggetto di prestito i contratti:

- sottoposti a **condizioni potestative**, ovvero
- che prevedono clausole il cui **inadempimento da parte dell'ausiliata** determini l'immediata **decadenza del contratto** di avvalimento o pattuizioni analoghe che rendano incerta la stabilità del rapporto.

Diversa è la risoluzione giudiziale del contratto ex art. 1453 c.c. (CdS 148/26).

Avvalimento e RTI

Avvalimento interno al RTI

- a) All'interno del RTI, è **possibile integrare** i propri requisiti speciali di partecipazione o i requisiti premiali facendo ricorso ai requisiti posseduti da **altri** componenti RTI;
- b) Ciò implica che “ne sia **assicurata la capienza** in termini di requisiti del primo, e cioè a condizione che l'ausiliaria ne sia provvista in misura **sovrabbondante** e sufficiente alla sua soddisfazione in capo ad entrambi gli operatori (68.11), rispetto **alle prestazioni che si è impegnato a svolgere in offerta** (CdS 2515/23; Anac, delib.era n. 1343/17, 1140/20) correlati alla quota. **La certificazione di qualità può quindi coprire solo un OE** (CdS. 6271/21).
- c) **Le prestazioni** vengono **eseguite dai singoli operatori raggruppati secondo le quote** e gli impegni dichiarati in offerta (68.2). L'obbligo di esecuzione diretta in capo all'ausiliaria costituisce un'eccezione (104.3), perché in tali ipotesi, risulterebbe di scarsa utilità.

Avvalimento e subappalto (104)

Obbligo subappalto ausiliaria

Nell'avvalimento ordinario, è possibile subappaltare all'**ausiliaria** parte dei lavori oggetto dell'avvalimento (art. 104, commi 1-2), purché

1. il **contratto** lo preveda espressamente e
2. rispetti i **limiti di quota** del subappalto fissati dalla SA e i **limiti dei requisiti prestati (?)**, ovvero, nel caso in cui oggetto di avvalimento sia una categoria SOA prevalente, il subappalto non superi il 49,99% della categoria prevalente.

È possibile anche il **subappalto a favore di imprese terze**, se in coerenza con quanto dichiarato in sede di gara (Del. ANAC n. 509 del 22 dicembre 2025)

Nell'**avvalimento misto con esecuzione diretta dell'ausiliaria**, l'obbligo di affidare all'ausiliaria riguarda titoli abilitativi o competenze professionali necessarie all'esecuzione (art. 104, comma 3 ult. periodo). In tal caso, si applica la disciplina del subappalto (CdS 6202/25 e 7815/2025).

Avvalimento misto: es. OG11

- ❖ Se il requisito prestato non riguarda solo l'attestazione, ma anche il titolo del **soggetto abilitato** a rilasciare la **certificazione/conformità degli impianti**, allora si è nel caso di avvalimento misto ex 104.3:
 - l'**ausiliaria deve eseguire** direttamente la prestazione, perché titolare del titolo abilitativo o della competenza professionale necessaria,
 - si applicano le **regole del subappalto** (v. pagamento diretto), senza trasformarsi in subappalto.

*Con i pareri n. 2335/2024, 2336/2024 e 2122/2024, il MIT ha chiarito che il 104.11, attribuisce **alle SA una mera facoltà di divieto** e che non sussiste più una lista di SIOS vincolante. In assenza di una clausola espressa nella lex specialis, deve ritenersi consentito. Non è legittimo introdurre una preclusione in via interpretativa o in sede di verifica dei requisiti*

P. II: Subappalto

Parte II:

Sez. D

Informazioni concernenti i subappaltatori sulle cui capacità l'operatore economico non fa affidamento - Da indicare,

relativamente al subappalto (119.3), le prestazioni o le lavorazioni che intende subappaltare.

Se l'OE ha deciso di subappaltare una parte del contratto, ciascun **subappaltatore, a seguito dell'autorizzazione** al subappalto da parte della SA o EC, **dovrà compilare il DGUE.**

*Il **subappalto necessario** va, in linea di principio, nella Parte II, sezione D, **quando la documentazione di gara non prevede un campo specifico** diverso.*

Il subappalto necessario a operatore qualificato consente di colmare la carenza del concorrente nella qualificazione delle categorie scorporabili. L'importo subappaltabile è pari all'eccedenza di qualificazione nella categoria prevalente. Nei RTI, la qualificazione si determina per sommatoria tra i componenti del RTI

CdS, Sez. III, del 31.3.2026, n. 2635

1

La **dichiarazione** di subappalto “necessario” o “qualificante” uno dei modi per dimostrare il possesso di un requisito di partecipazione

Non è ammesso l’uso di formule generiche o di quelle previste per quello facoltativo; deve essere **indicata esplicitamente nella gara**

2

La mancata **indicazione** dell’intenzione di ricorrere al subappalto necessario non può essere sanata tramite il **soccorso istruttorio**

Non si tratta infatti di una semplice dimenticanza o irregolarità formale, ma di una **carenza sostanziale dell’offerta stessa**

3


È legittima la **clausola** del disciplinare che **esclude la possibilità** di ricorrere al soccorso istruttorio quando l’offerente omette la dichiarazione di subappalto qualificante.

Non viola il principio di tassatività delle cause di esclusione (10,2), perché il codice consente alle SA di introdurre **requisiti speciali** di natura economico-finanziaria e tecnica-professionale, purché siano **attinenti e proporzionati all’oggetto del contratto** (10.3)

Mancata indicazione subappalto CdS 1959/25

❖ FATTO

Per un appalto indetto per lavori di **messa in sicurezza e bonifica di un'area industriale**, la seconda classificata impugnava l'aggiudicazione in quanto alcune importanti attività della commessa (progetto esecutivo demolizioni e direzione operativa di cantiere) sarebbero state **affidate a una società di ingegneria esterna**, con una qualificazione in termini sostanziali, di tale medesimo rapporto, **alla stregua di subappalto** di cui non era stato indicato l'utilizzo in gara. Delineandosi così la **violazione delle norme in tema di subappalto**.



*Ove il concorrente sia comunque in possesso dei requisiti di qualificazione onde poter eseguire i lavori oggetto di appalto l'eventuale violazione delle norme in materia di subappalto non comporta l'esclusione del concorrente, ma **incide soltanto sul divieto di ricorrere al subappalto** stesso in fase di esecuzione della commessa (sul divieto di autorizzare il subappalto non indicato, v. S. Sup. Giuridico MIT, resp. n. 3931 dell'11.12.2025).*

TAR RM 2684/25 – CDS 8567/25

❖ FATTO

Per un **servizio di trasloco** (prestazione principale), era prevista l'**iscrizione all'Albo degli autotrasportatori** di cose per conto terzi. L'impresa dichiarava: (i) di essere qualificata esclusivamente per il servizio di perizie estimative (Prestazione Secondaria); (ii) di voler ricorrere al c.d. **subappalto qualificatorio per sopperire** all'iscrizione all'Albo; (iii) di voler subappaltare tutte le prestazioni, ivi inclusa la Prestazione Principale (servizio di traslochi), ad eccezione del servizio di perizie estimative. La SA la escludeva.

❖ SOLUZIONE

*Il giudice confermava l'esclusione: **non era possibile l'integrale affidamento in subappalto della prestazione prevalente**, mentre avrebbe potuto stipulare un contratto di avvalimento nell'**ipotesi di cui al 104.3**, che basandosi su presupposti diversi rappresenta un ipotesi non sovrapponibile al subappalto necessario, avrebbe obbligato l'ausiliaria a svolgere il servizio di trasloco a chi deteneva l'iscrizione, il luogo dell'ausiliata.*

TAR RM, sentenza 26.3.2026, n. 5692

❖ FATTO

Accordo quadro dell’Agenzia del Demanio, affidamento di un per lavori di manutenzione su immobili pubblici, categorie OG1, OG2 e OG11, tutte in classifica V. La **mandataria** del RTI ricorreva al subappalto qualificante, perché **carente nelle categorie OG2 e OG11** rispetto alla quota del 40% che si era impegnata a eseguire. Seguiva l’esclusione.

❖ SOLUZIONE

Il giudice **confermava l’esclusione**, in quanto non era possibile definire ex ante quali lavorazioni sarebbero state prevalenti e quali scorporabili. Proprio perciò mancava il presupposto essenziale del subappalto necessario, che opera **solo quando l’operatore deve colmare il deficit relativo alle categorie scorporabili**.

La richiesta di **autorizzazione** al subappalto va presentata con riferimento a **ciascun contratto applicativo**, pertanto non è ammissibile una richiesta che si riferisca all’AQ in quanto tale, trattandosi, questo ultimo, di un contratto generale di natura normativa (TAR PR 560/25).

Consiglio di Stato, sez. V, 7.1.26, n. 99

❖ FATTO

A fronte di una **dichiarazione negativa sul subappalto** (necessario) non ambigua o incompleta nel DGUE, l'OE aveva sostenuto ci fosse un **mero errore materiale** (refuso), tale da **giustificare la sanatoria ex post** della mancanza di qualificazione SOA per la categoria scorporabile a qualificazione obbligatoria, concessa dalla SA tramite **soccorso istruttorio**.

SOLUZIONE



Il CdS conferma l'esclusione: il **principio di autoresponsabilità** impone all'OE l'onere di compilare con diligenza professionale il DGUE. Il **soccorso istruttorio** (art. 101) corregge errori formali ma **non incide sull'offerta**, il cui contenuto resta imm modificabile dopo la scadenza. Consentire un nuovo DGUE lederebbe la **par condicio**.

Da una tale radicale omissione non può desumersi implicitamente l'intenzione di ricorrere al subappalto necessario, nemmeno invocando un "errore" riducibile a refuso rettificabile.

Tribunale di Roma -10 gennaio 2026 n. 451

❖ FATTO

Appaltatore principale dichiarato **fallito** (o in altra procedura concorsuale). Subappaltatore (MPMI) ammesso al passivo del curatore, ma con credito solo parzialmente soddisfatto. Il subappaltatore ha agito contro la SA per ottenere il **pagamento diretto** del residuo credito, invocando l'art. 119 Codice Appalti. La SA si è difesa sostenendo l'assenza di clausola specifica negli atti di gara e l'avvenuta integrale liquidazione all'appaltatore prima dell'apertura della procedura concorsuale.

SOLUZIONE



Il pagamento diretto al subappaltatore **MPMI prevale sulle vicende fallimentari** dell'appaltatore e non è subordinato a clausole esplicite negli atti di gara. La stazione appaltante **risponde del credito del subappaltatore** a prescindere dall'avvenuta liquidazione all'appaltatore principale.

P. II: reati ambientali e «terra dei fuochi»

Parte III

Sez. A

Novità del d.lgs. 36/2023 – Tra le cause di esclusione automatica i reati ambientali del Titolo VI-bis c.p. (artt. 452-bis e ss.), introdotti dalla L. 68/2015 (eco-reati):

- **inquinamento ambientale** (452-bis),
- **disastro ambientale** (452-quater),
- **traffico illecito di rifiuti** (452-quaterdecies),
- **combustione illecita di rifiuti** — cd. «terra dei fuochi» (art. 256-bis d.lgs. 152/2006).

Esclusione automatica: la condanna definitiva per tali reati comporta l'esclusione dalla gara senza margini di discrezionalità per la SA.

Rispetto al d.lgs. 50/2016, il nuovo Codice esplicita tali fattispecie tra i motivi ex art. 94.1.

La L. c.d. “Terra dei Fuochi”, 3.10.25, n. 147 (conv. del DL n. 116/2025), introduce un pacchetto di 15 articoli tesi ad avversare le attività illecite in ambito rifiuti, rafforzare la tutela ambientale e sveltire la loro bonifica

Dichiarante la moralità professionale

- ❖ Il soggetto dichiarante *non è tenuto ad esprimere alcuna valutazione* in ordine all'incidenza sulla moralità professionale dei reati dichiarati (Man. SOA 2025).
- ❖ La SA, in sede istruttoria, provvede all'acquisizione tramite FVOE del **certificato integrale del Casellario giudiziale per tutti i soggetti controllati**, nonché ad effettuare una visura del **Casellario informatico dell'Autorità**.

L'esclusione non è disposta e il divieto di aggiudicare non si applica (94.7) quando

- 1. il reato è stato **depenalizzato**, quando*
- 2. è intervenuta la **riabilitazione** o **estinzione**;*
- 3. nei casi di condanna ad una pena accessoria perpetua questa è stata dichiarata estinta (179.7 c.p.)*

In 2 e 3 è necessari l'intervento del giudice che conferma del compiuto processo (CdS 510/22)

*Il Manuale SOA del 2025 sottrae alla verifica della SOA le **cause di esclusione automatica**, indipendentemente dall'obbligo dichiarativo*

Pagamento di contributi previdenziali e Imposte e Tasse

L'operatore economico ha violato i suoi obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali, sia nel paese in cui è stabilito che nello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore se diverso dal paese di stabilimento?

Pagamento di Contributi Previdenziali – Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 – art. 94 co. 6 e art. 95 co. 2

*Se l'inottemperanza è stata stabilita tramite decisioni giudiziarie o amministrative tale decisione è definitiva e vincolante?

si

Parte III B : motivi legati al pagamento di imposte o contributi previdenziali

*Le **gravi violazioni** sul pagamento delle imposte e tasse (**all. II.10, >€5k**) o dei contributi previdenziali (ostative al Durc):*

- **definitivamente accertate**, sono causa di **esclusione automatica**,
- **non definitivamente accertate, ritenute sussistenti dalla SA**, sulla base di **QUALUNQUE MEZZO DI PROVA ADEGUATO**, sono causa di **esclusione non automatica** (la gravità è commisurata anche al **valore dell'appalto**)

ANAC: irregolarità fiscali (94.6 e All. II.10)

- ❖ Con [vademecum, Com. Pres 5/26](#), l'ANAC ha approfondito *le cause di esclusione automatica per violazioni fiscali* stabilendo che sono «**debiti fiscali definitivamente accertati**»
 - quelli affidati all'Agente della riscossione, ossia già *trasmessi per la fase esecutiva*,
 - quelli relativi a *imposte e tasse erariali*, con **esclusione dei tributi gestiti da enti diversi dall'Agenzia delle Entrate** (ad es. tributi locali come l'Imu).
 - quelli *per i quali* sia intervenuta la *notifica* della *cartella di pagamento* oppure, nel caso di *accertamenti esecutivi*, sia *decorso il termine* per il *pagamento o l'impugnazione*.

Sono considerati solo i debiti riconducibili ai codici tributo espressamente individuati e aggiornati nel tempo, con esclusione degli interessi, sanzioni e oneri accessori all'imposta principale

Irregolarità non definitivamente accertate

- ❖ *L'esclusione può* essere disposta, **previa valutazione discrezionale** (95), per violazioni fiscali:
 - “**gravi**”, ossia **>10%** del valore dell'appalto (o lotto) e **≥ 35.000 euro** (ll.10);
 - “**non definitivamente accertate**”, ossia qualora:
 - siano *decorsi inutilmente i termini per adempiere* all'obbligo di pagamento e
 - l'atto impositivo o la cartella di pagamento **sono stati tempestivamente impugnati**.

Il Vademecum illustra come:

- 1) verificare in autonomia la posizione fiscale, accedendo all'**area riservata dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione** e scaricando il **prospetto** della situazione debitoria complessiva.
- 2) come “leggere” il **prospetto** - che fotografa la situazione dell'OE alla richiesta - ai fini di una corretta valutazione circa il superamento della soglia (ad es. pagamenti, rateazioni, sospensioni, etc...)

L'attivazione del soccorso istruttorio

Vecchie questioni e nuovi orientamenti: le criticità degli appalti



Comunicazioni e chiarimenti (BT n. 1)

- ❖ Dal 2024, le comunicazioni con l'OE avvengono su:

***domicilio digitale o indirizzo di servizio elettronico qualificato**, per aggiudicazione, esclusione, decisione di non aggiudicare, stipulazione contratto*

PAD, salvo malfunzionamento, per attivazione del **soccorso istruttorio**, verifica dell'**anomalia**, richiesta di offerta migliorativa, e sorteggio

PAD e sul sito istituzionale, per risposte a domande sulla procedura (da porre nei termini indicati, es. 10gg prima) tramite la sezione dedicata sulla PAD.

Per RTI, reti o consorzi, gli OE eleggono un **domicilio digitale c/o il mandatario o capofila**.

Per i consorzi non necessari, è valida per tutte le consorziate la comunicazione al consorzio, e quella all'ausiliata per tutti gli ausiliari.

Soccorso istruttorio (*Quesito MIT 2.10. 25, n. 3705*)

- ❖ Le tipologie di soccorso istruttorio ex art. 101 d.lgs. 36/2023 sono 4:

a

SOCCORSO INTEGRATIVO (comma 1, lett. a) **Recupero quantitativo di documentazione amministrativa** mancante, necessaria alla partecipazione. **Esclusa** la documentazione dell'offerta (tecnica ed economica). **Non opera per i documenti acquisibili d'ufficio dalla SA tramite FVOE.**

Il SI è esplicativo dei principi del **favor participationis** e della **semplificazione**, Perimetrato dal principio **dell'autoresponsabilità** dei concorrenti, secondo cui ciascuno di essi sopporta le conseguenze degli eventuali errori commessi nella formulazione dell'offerta e nella presentazione della documentazione.

Cons. St., sez. III, n. 5783/2023 ha precisato che la **diligenza esigibile dal concorrente di una gara pubblica è quella dell'operatore qualificato.**

La **logica del risultato**, che governa il nuovo codice sin dall'art. 1, non può che rafforzare la cogenza del soccorso istruttorio (Tar Lazio, sez. I ter, n. 14747/2024).

Altri tipi di soccorso istruttorio

b

SOCCORSO SANANTE (comma 1, lett. b) — *Rimedio qualitativo a omissioni, inesattezze o irregolarità della documentazione amministrativa. Limite: **non recupera documentazione di incerta imputazione soggettiva**, che riaprirebbe domande inammissibili.*

c

SOCCORSO PROCEDIMENTALE (comma 3) — *Su iniziativa della SA, richiesta di chiarimenti sui contenuti dell'offerta tecnica o economica, per superarne le ambiguità e ricercare l'effettiva volontà dell'OE. **Divieto assoluto di modifica dell'offerta**; par condicio come vincolo invalicabile.*

d

SOCCORSO CORRETTIVO (comma 4) — *Non è soccorso in senso stretto: **su iniziativa del concorrente**, fino al giorno di apertura della singola busta. **Rettifica di errori materiali che inficiano il contenuto dell'offerta**. Doppio limite: **rispetto dell'anonimato** (formale) e **immodificabilità sostanziale dell'offerta** (si veda il Bando-tipo ANAC 1/2023, di cui alla Delib. ANAC 16/09/2025, n. 365).*

CdS VII 24.2.26 n. 1504: Socc. Correttivo

❖ FATTO

Offerta economica dettagliata correttamente compilata nell'allegato: € 1.280.000 + € 1.500 (**oneri sicurezza da interferenza**) = € 1.281.500. Nel campo "offerta economica" della piattaforma Sintel **l'operatore sottrae anziché sommare gli oneri**: indica € 1.278.500. Discrepanza esattamente pari al doppio degli oneri da interferenza (€ 3.000). La SA **esclude per indeterminatezza dell'offerta** ex art. 19 del disciplinare.

❖ SOLUZIONE

*Sul piano della qualificazione del vizio, si tratta di un **errore materiale classico**: una fortuita divergenza fra il giudizio e la sua espressione letterale, cagionata da mera svista nella redazione dell'offerta.*

*L'errore materiale è emendabile quando **l'effettiva volontà negoziale è individuabile in modo certo** nell'offerta presentata, senza margini di opacità o ambiguità, e quando la **rettifica può avvenire senza attingere a fonti di conoscenza estranee** all'offerta.*

Ricaduta operativa su soccorso correttivo

- ❖ La sentenza *tipizza il disallineamento* fra il dato riportato negli **allegati dell'offerta economica** — compilati in forma dettagliata — e il dato sintetico inserito *nel campo di riepilogo* della piattaforma, consentendo di recuperare questi errori a **tre condizioni cumulative**:
 - l'errore deve essere *percepibile ictu oculi* dal confronto con il resto dell'offerta,
 - la *volontà negoziale* dell'OE deve essere univocamente ricostruibile senza ricorso a fonti esterne, e
 - la rettifica *non deve tradursi in una modifica sostanziale dell'offerta* né in un'operazione manipolativa (101.4).

L'esclusione per indeterminatezza basata su clausole rigide del disciplinare non regge, perché va interpretata con criteri di proporzionalità e ragionevolezza alla luce dei principi del Codice

Differenze con il soccorso procedimentale

- ❖ Il CDS chiarisce che è stato attivato il comma 4 e non il 3, perché è **l'operatore che aveva titolo a chiedere la correzione** di una propria svista.
- ❖ Ma *fino quando aveva questa possibilità*



Secondo il CdS la differenza con il **soccorso procedimentale** (101.3) sta nel fatto che questo è lo strumento di cui **dispone la SA per chiedere chiarimenti**.

Il CA: “Fino al giorno fissato per la loro apertura, l'operatore economico, con le stesse modalità di presentazione della domanda di partecipazione, può richiedere la rettifica di un errore materiale contenuto nell'offerta tecnica o nell'offerta economica **di cui si sia avveduto dopo la scadenza** del termine per la loro presentazione a condizione che la rettifica non comporti la presentazione di una nuova offerta, o comunque la sua modifica sostanziale, e che resti comunque assicurato l'anonimato” (101.4, v. anche MIT parere n. 3705/2025);

CdS V 2.1.26 n. 2721: Socc. Correttivo

❖ FATTO

Gara bandita nel 2023 per un accordo quadro quadriennale (max € 25,1 mln) per l'implementazione di sistemi di cogenerazione da biogas negli impianti di depurazione. L'aggiudicataria aveva commesso un **errore materiale nell'offerta economica** (indicazione errata dei costi della manodopera, non ribassabili). Le **commissione aveva già aperto e valutato le offerte tecniche**; prima dell'apertura della busta economica l'aggiudicataria chiedeva la rettifica dell'errore. La SA accoglieva la rettifica e aggiudicava Un concorrente non aggiudicatario impugnava: il TAR Puglia (sent. 641/2025) annullava l'aggiudicazione ritenendo la rettifica tardiva, perché il termine dell'art. 101, c. 4 sarebbe scaduto con l'apertura della prima busta in assoluto — quella tecnica

❖ SOLUZIONE

Sul termine: L'art. 101, c. 4 fissa il termine "fino al giorno dell'apertura" di **ciascuna busta**, separatamente. L'offerta economica può essere rettificata finché la sua busta non viene aperta, anche se le buste tecniche sono già state aperte e valutate

Ricaduta operativa su soccorso correttivo

- ❖ La sentenza evidenzia che il soccorso correttivo è «binario» **grazie all'uso della congiunzione "o"** ("offerta tecnica o economica"), il legislatore ha voluto riferire il limite temporale a ciascuna busta singolarmente.
- ❖ Quindi è **possibile rettificare**:
 - ***l'offerta tecnica** finché non viene aperta la busta tecnica.*
 - ***l'offerta economica** finché non viene aperta la busta economica (anche se quella tecnica è già stata aperta e valutata).*

Esiste il **principio di separazione** tra offerta tecnica ed economica. Poiché la Commissione **valuta la parte tecnica "al buio"** rispetto ai prezzi, correggere un errore materiale nell'offerta economica mentre si valuta quella tecnica non può inquinare il giudizio, perché i due momenti sono separati.

Altri temi della sent. CdS 2721/26

- ❖ *Sul merito*: **manca l'errore materiale emendabile**
 - L'importo di **€ 27,23 dei costi della manodopera è *ictu oculi* irreali**, ma la correzione deve essere ricostruibile dal solo documento dell'offerta, non da fonti esterne
 - Il riferimento al ***disciplinare non aiuta***: la *lex specialis* dice che i costi della manodopera non sono ribassabili, ma consente ribassi per più efficiente organizzazione
- La volontà dell'OE resta indeterminata.***
 - Cifre e lettere coincidono espresse nell'offerta : esclude il ***lapsus calami***;
 - L'**attività interpretativa minima** è ammessa solo per **errori di scrittura o calcolo**, non per ricostruire una volontà mancante

Accesso Atti

Vecchie questioni e nuovi orientamenti: le criticità degli appalti



Accesso atti (35)

- ❖ Attraverso la PAD (25) digitale utilizzata dalla SA, sono **resi disponibili a tutti i candidati e offerenti** non definitivamente esclusi **contestualmente alla comunicazione digitale** dell'aggiudicazione:
 - *offerta dell'OE risultato aggiudicatario,*
 - *verbali di gara e atti,* dati e informazioni relativi all'aggiudicazione,
- ❖ Tutti *i cittadini possono richiedere la documentazione di gara,* nei limiti consentiti dall'ordinamento vigente, attraverso l'istituto dell'accesso civico generalizzato.

Sono individuate le ipotesi di esclusione all'accesso, fra cui quella che costituiscono, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali.

Le SA segnalano all'ANAC l'insussistenza delle ragioni di segretezza indicate dall'OE

Diritto di accesso agli atti (35-36)

- ❖ È disciplinato da **due articoli** contenuti nella sezione del codice dedicata alla **digitalizzazione** (35 "accesso agli atti e riservatezza" e 36 "norme procedurali e processuali in tema di accesso") e si divide in accesso:
 - **documentale**: il richiedente deve avere un **interesse diretto**, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso;
 - **civico semplice**: si riferisce solo alla possibilità di chiunque di accedere a documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, **in caso di mancata pubblicazione** da parte della PA;
 - **civico generalizzato**: è riferito a **tutti i dati e i documenti e informazioni** in possesso delle PA, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un **obbligo di pubblicazione** ai fini di esercitare un **controllo**.

ANAC Par. 9.7.25: Accesso civico generalizzato

- ❖ Realizza un *controllo diffuso* sull'azione amministrativa, aperto a chiunque, *non subordinato alla titolarità* di un interesse giuridico qualificato.
- ❖ **Non è:**
 1. **legittimo negare** l'accesso per documenti ante d.lgs. 33/2013 o 97/2016, salvo richiesta sia eccessivamente onerosa e contraria al buon andamento;
 2. **richiesto alcun interesse diretto**, attuale e concreto (dell'accesso documentale ex l. 241/1990): l'istanza è ammissibile anche senza motivazione, purché non sia pretestuosa o contraria a buona fede.

Si distingue dall'accesso civico "semplice" perché non è limitato ai soli dati da pubblicare, ma è orientato alla massima conoscibilità, con il solo limite della tutela di interessi pubblici e privati previsti dalla legge.

Quesiti in tema di accesso civico

1

*Un'associazione di categoria, estranea alla gara, chiede **accesso civico generalizzato all'offerta tecnica** dell'aggiudicatario per verificarne la qualità. La SA deve ostendere integralmente la documentazione?*

L'accesso civico non consente l'ostensione integrale delle offerte tecniche quando ciò comporti la **divulgazione di segreti tecnici o commerciali**; sono ostensibili solo le **parti non coperte da segreto** e non lesive della concorrenza, nel rispetto dell'art. 5-bis d.lgs. 33/2013 (CdS 7201/25)

2

*Sussistono casi in cui la SA possono **negare l'accesso civico generalizzato**?*

L'Accesso Civico Generalizzato (FOIA) può essere negato se la richiesta risulta manifestamente **onerosa e sproporzionata**. Questo accade quando l'ente (anche privato, se svolge un servizio di pubblico interesse) deve intraprendere una **complessa attività di ricerca, riorganizzazione e anonimizzazione** dei dati. La richiesta può essere respinta se configura una "**richiesta massiva plurima**" o se l'onere interferisce con il buon andamento dell'azione amministrativa

Accesso atti concorrenti

Accesso automatico "Universale" (36.1)

Tutti i concorrenti **non esclusi** vedono contestualmente alla comunicazione digitale dell'aggiudicazione:

- L'offerta dell'**aggiudicatario** (1° cl).
- I verbali di gara.
- Gli atti e i dati presupposti all'aggiudicazione.

Accesso automatico "Privilegiato" (36.2)

Per chi si è classificato nelle prime cinque posizioni, la piattaforma abilita uno scambio reciproco:

Oltre all'offerta del vincitore, vedono **offerte e verbali degli altri concorrenti nella "top 5"**.
Esempio: Il 3° cl. vedrà automaticamente le altre offerte ai fini dell'eventuale tutela giurisdizionale

Accesso "Generico" dal sesto classificato (35 e 36.6 e ss.)

Istanza di accesso: Devono richiederlo formalmente.

Motivazione: Devono dimostrare che l'accesso è necessario **per difendere i propri interessi in giudizio in modo concreto e non meramente esplorativo**, in linea con Ad. Plen. 10/2020.

Contraddittorio: la SA interpella i controinteressati su ragioni di segretezza tecnica o commerciale

Differimento dell'Accesso agli atti (35)

Procedure aperte

L'elenco dei **partecipanti** è accessibile dopo la scadenza del **termine** per presentare **offerte**.

Procedure ristrette, negoziate e gare informali

L'accesso all'elenco dei **partecipanti** e ai **documenti correlati** è differito **fino alla scadenza del termine per presentare offerte**. I richiedenti invito respinti possono accedere all'elenco degli invitati dopo la comunicazione ufficiale degli invitati.

Il differimento dell'accesso si applica indipendentemente dal criterio di selezione (Parere MIT 2166 del 21/7/2023).

Documenti relativi

1. **ai requisiti di partecipazione**: Non sono accessibili fino *all'aggiudicazione*.
2. **alle offerte e alla loro valutazione**: Sono accessibili solo dopo *l'aggiudicazione*.
3. **alle verifiche di anomalia**: Sono accessibili solo dopo *l'aggiudicazione*.

Esclusione diritto di accesso (36.2,4-5)

- ❖ **Salvo se indispensabile ai fini della difesa in giudizio:**
 - a) **possono essere esclusi** in relazione alle informazioni fornite, che secondo *motivata e comprovata dichiarazione* dell'offerente, costituiscono ***segreti tecnici o commerciali*** (v. scoperte, innovazioni, progetti tutelati da titoli di proprietà industriale, nonché di contenuto altamente tecnologico);
 - b) **sono esclusi** in relazione:
 1. ai ***pareri legali*** acquisiti dai soggetti tenuti all'applicazione del codice;
 2. alle ***relazioni riservate del direttore dei lavori, del direttore dell'esecuzione e dell'organo di collaudo*** su domande e riserve dell'esecutore;
 3. alle ***piattaforme digitali*** e alle ***infrastrutture informatiche*** utilizzate ove coperte da diritti di privativa intellettuale.

Accesso atti e segreti industriali (36)

- ❖ Per proteggere i **segreti industriali** o **altri informazioni sensibili** occorre:
 - dichiararne la presenza **nell'offerta**,
 - motivare la loro protezione e
 - **chiedere l'oscuramento** delle parti sensibili del contratto.
- ❖ La decisione è impugnabile **entro dieci giorni** dalla comunicazione digitale della aggiudicazione

*I **segreti tecnici o commerciali** vanno individuati ex 98 del d.lgs. 30/2005, in coerenza con la direttiva UE 2016/943 e sono tali perché hanno **valore economico, anche solo potenziale** e vi sia un **legittimo interesse** alla riservatezza nonché una **aspettativa giuridicamente tutelata** di segretezza:*

- *il know-how,*
- *le informazioni commerciali, a*
- *le informazioni tecnologiche.*

*Il **richiedente** deve provare la stretta indispensabilità e la **strumentalità** concreta dei documenti rispetto alle censure da proporre. Gli **allegati tecnici non richiesti dalla lex specialis e non valutati** ai fini del punteggio possono rimanere coperti da segreto tecnico-commerciale (CdS 10036/2025)*

Quesiti in tema di rito super-accelerato

1

*La SA adotta un provvedimento espresso che **conferma l'oscuramento** di alcune parti dell'offerta a seguito di istanza di accesso. Da quando decorre il termine di 10 giorni per il ricorso?*

I 10 giorni decorrono dalla **comunicazione del provvedimento espresso** che decide sull'accesso e sugli oscuramenti, mentre la sola comunicazione dell'aggiudicazione non è sufficiente a far decorrere il termine del rito speciale (CdS, sez. V, 2384/25, su diversi orientamenti in tema di art. 36 d.lgs. 36/2023).

2

*Un'impresa presenta istanza di accesso, ma **la SA non risponde** né adotta alcun provvedimento di oscuramento. Si applica comunque il termine di 10 giorni del rito super-accelerato?*

in caso di silenzio **non si applica il termine abbreviato** di 10 giorni, poiché il rito speciale presuppone una decisione espressa; l'interessato può quindi agire con il rito ordinario ex art. 116 c.p.a., nel rispetto dei termini generali.

Quesiti in tema di accesso agli atti

1

L'aggiudicatario chiede di **oscurare integralmente** la propria offerta tecnica, motivando solo con il richiamo a “segreti industriali”. La SA deve accogliere la richiesta?

L'OE deve indicare puntualmente quali parti dell'offerta siano segrete e per quali ragioni esse abbiano valore economico e siano oggetto di specifiche misure di riservatezza; **le richieste di oscuramento totale o generico possono essere legittimamente respinte**, in quanto incompatibili con i principi di trasparenza e di effettività dell'accesso (CdS 8231/26).

2

Un concorrente chiede via PAD **copia integrale delle offerte**, con **dati anagrafici, fiscali dei dipendenti** indicati nei curricula. La SA deve oscurare?

Per gli OE legittimati all'accesso tramite PAD la SA non deve procedere d'ufficio all'oscuramento dei dati personali nella documentazione resa disponibile sulla PAD, non sono ammesse “**soluzioni automatiche o eccessivamente prudentiali**” nel bilanciamento tra accesso e riservatezza (parere Cons. Stato, sez. I, 13 gennaio 2026, n. 619).

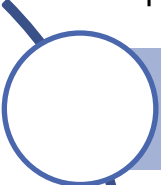
Intelligenza artificiale e altre tecnologie emergenti

Vecchie questioni e nuovi orientamenti: le criticità degli appalti

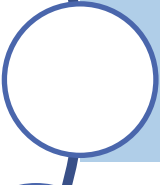


Tecnologie emergenti (30)


- ❖ Il Codice si prefigge l'obiettivo di utilizzare alcune delle tecnologie emergenti nei processi di appalto pubblico:



Blockchain: fornisce un registro digitale distribuito e sicuro per tracciare le transazioni e garantire l'integrità dei dati.



Intelligenza Artificiale (IA): potrà essere utilizzata per automatizzare e ottimizzare varie fasi del processo di appalto, come la valutazione delle offerte.



Internet of Things (IoT): consente il monitoraggio in tempo reale dello stato di avanzamento dei lavori e dei livelli di inventario.

AI ACT e PAD

- ❖ Le **Regole tecniche AgID 2.0 sulle PAD** (v. Determinazione Direttoriale AgID n. 267 del 31.12.2025 e CA 19.6, 30.1.25) approfondiscono l'integrazione tra PAD e AI **per analisi dati, prevenzione rischi e supporto decisionale**, nel rispetto della supervisione umana e dell'AI Act, secondo cui, tra l'altro:
 - l'algoritmo **non può sostituire la decisione amministrativa**;
- ❖ L'IA svolge quindi una funzione di **supporto tecnico** alle amministrazioni, senza sostituire il potere decisionale della SA.

*Il Regolamento (UE) 2024/1689 (**Artificial Intelligence Act**) è il primo regolamento al mondo che disciplina in modo organico lo sviluppo, la commercializzazione e l'uso dei sistemi di intelligenza artificiale nell'UE.*

*L'applicazione progressiva tra 2025 e 2027 ha come obiettivo è garantire che l'intelligenza artificiale sia: **sicura, trasparente, affidabile, rispettosa** dei diritti fondamentali.*

5 principi fondamentali *(par. 7.3 Regole Tecniche)*

In linea con l'**AI Act** e il quadro nazionale, l'utilizzo dell'IA è subordinato al rispetto rigoroso di **cinque principi fondamentali**:

Trasparenza: deve essere sempre chiaramente indicato all'utente quando interagisce con un sistema IA;

Spiegabilità: i risultati devono essere, per quanto tecnicamente possibile, spiegabili e ricostruibili;

Non-discriminazione ed equità: necessità di prevenire l'introduzione o l'amplificazione di bias negli algoritmi;

Robustezza e sicurezza: i sistemi devono funzionare in modo affidabile e protetto da manipolazioni;

Supervisione e controllo umano: nessuna decisione con impatti giuridico-economici rilevanti può essere demandata a un sistema automatico.

Bias nell'intelligenza artificiale

- ❖ Nel campo dell'IA, il *bias* si verifica quando un algoritmo:
 - è addestrato con *dati incompleti* o *non rappresentativi*
 - riproduce pregiudizi presenti nei dati storici
 - applica *modelli che favoriscono alcuni risultati* rispetto ad altri.
- ❖ Il risultato è che il sistema può produrre decisioni non neutrali o discriminatorie.

Il bias è una distorsione nei dati o nei modelli che porta un algoritmo a produrre risultati non imparziali.

Il termine deriva dalla statistica e indica una deviazione sistematica dalla realtà. Il Artificial Intelligence Act richiede che i sistemi di IA: riducano il bias nei dati, siano controllati da esseri umani, garantiscano decisioni eque e trasparenti.

Ad es. se un algoritmo analizza gare pubbliche passate in cui hanno vinto quasi sempre grandi imprese, potrebbe:

- *considerare più affidabili le grandi imprese*
 - *valutare come più rischiose le PMI*
- anche se questo non è necessariamente vero.*

L'utilizzo dell'AI nelle PAD

- ❖ Le Regole Tecniche 2.0 esplorano e disciplinano le potenzialità dell'AI applicata alle PAD, evidenziando che:

a

Supporto alla progettazione di gara: analisi predittiva dei rischi, suggerimenti per i criteri di valutazione, verifica automatica della completezza e coerenza della documentazione

b

Analisi e valutazione delle offerte: classificazione automatica dei documenti, estrazione e confronto di dati strutturati, individuazione di potenziali offerte anomale

c

Gestione della procedura: comunicazioni standardizzate, monitoraggio scadenze, supporto alla gestione del contenzioso tramite analisi della documentazione.

d

Monitoraggio fase esecutiva: analisi predittiva di ritardi o criticità, supporto alla contabilità e ai pagamenti.

Monitoraggio digitale e *early warning* (par. 3.1.2 RT)

- L'integrazione tra PAD e **IA** può portare a **elaborazioni statistiche e analisi predittive** rispetto a procedure simili (*early warning*), che si basano sul **monitoraggio digitale della fase esecutiva** del contratto. I sistemi:
 - analizzano i dati relativi all'esecuzione: ***SAL approvati, pagamenti effettuati, sospensioni, varianti, ritardi rispetto al cronoprogramma,***
 - ***raffrontano i dati*** con BDNCP e FVOE, dati di gara storici, banche dati pubbliche interconnesse tramite PDND,
 - **segnalano tempestivamente alla SA** situazioni anomale che potrebbero incidere sulle tempistiche contrattuali.

L'obiettivo è consentire alla SA di attivare misure rimediali prima che i ritardi divengano irreversibili, in attuazione del principio generale di tempestività nell'esecuzione (art. 1 del Codice). I dati devono essere resi disponibili anche ad ANAC ai fini della vigilanza.

Casi d'uso dell'IA negli appalti pubblici (1/2)

Caso d'uso	Funzione IA	Obiettivo
Collusioni tra imprese (bid rigging)	Analisi pattern offerte, rotazione aggiudicatari	Segnalare possibili accordi anticoncorrenziali
Offerte anomale	Estrazione automatica dati economici e tecnici	Individuare ribassi anormali o incongruenze
Rischio fornitori	Modelli predittivi su affidabilità OE	Prevedere insolvenze, ritardi, inadempimenti

Casi d'uso dell'IA negli appalti pubblici (2/2)

Caso d'uso	Funzione IA	Obiettivo
Controllo antifrode finanziamenti pubblici	Analisi incrociata indicatori di rischio, conflitti interesse	Individuare anomalie e potenziali frodi
Monitoraggio esecuzione contratti	Analisi dati avanzamento: SAL, varianti, scostamenti	Segnalare criticità nell'esecuzione

Esperienze applicative in Europa

Sistema europeo ARACHNE

- ❖ La Commissione europea utilizza il sistema **ARACHNE**, basato su oltre **100 indicatori di rischio**, per individuare conflitti di interesse, irregolarità nei progetti finanziati e possibili frodi. Il sistema produce segnalazioni di **early warning** per le autorità di gestione.

Applicazioni nelle amministrazioni locali

- ❖ Alcune amministrazioni hanno iniziato a utilizzare strumenti di IA per l'analisi delle offerte e il monitoraggio delle gare, ottenendo **riduzione dei tempi di analisi** e **maggiore capacità di individuazione delle anomalie**

*NB: v. il **Comune di Ancona**, che con il progetto AI-PACT è indicato come primo ente italiano ad integrare in modo strutturato sistemi di AI coordinato da SDA Bocconi, con supporto Gruppo Maggioli.*

Revisione prezzi e compensazione caro materiali

Vecchie questioni e nuovi orientamenti: le criticità degli appalti



Legge di Bilancio 2026

- ❖ L'art. 1, co. 490, della L. 30.12.25, n. 199:
 - è in vigore ***dal 1° gennaio 2026***,
 - trasforma il meccanismo di aggiornamento prezzi per gli appalti di lavori pubblici in un **sistema strutturale e obbligatorio**,
 - è applicabile ai contratti aggiudicati sulla base della normativa previgente al d.lgs. 36/2023 ***con termine di presentazione offerte entro il 30 giugno 2023***.

La disciplina su revisione prezzi e compensazione per il caro materiali negli appalti pubblici, consolidata dal DL Aiuti (art. 26 DL 50/2022) e prorogata dalla Legge di Bilancio 2025, incideva sui contratti aggiudicati sulla base di offerte con termine finale di presentazione entro il 31/12/2021 ovvero compreso tra il 01/01/2022 e il 30/06/2023 ed era destinata a cessare al 31.12.25.

Ambito e limiti di utilizzo

- ❖ A differenza del DL “Aiuti” (D.L. n. 50/2022), il nuovo **meccanismo non richiede istanza** dell’impresa né iscrizione di **riserva** e:
 - riguarda le lavorazioni **eseguite o contabilizzate dal 1.1.2026** fino alla fine dei lavori, e
 - utilizza i **prezzari regionali aggiornati annualmente** (o quelli speciali autorizzati) **sia in aumento che in diminuzione** rispetto ai prezzi a base di gara, al netto del ribasso d’asta.

*Soggetto alla competenza del **giudice ordinario** per le controversie, trattandosi di diritti soggettivi derivanti da un meccanismo vincolato.*

*La diminuzione **non comporta mai la riduzione dell’importo complessivo del SAL** rispetto a quello calcolato coi prezzi contrattuali: le riduzioni servono solo a compensare aumenti all’interno dello stesso SAL (il **meccanismo infra-SAL, con “floor” dato dall’importo contrattuale**).*

TRGA di Trento sentenza n. 41/2026

❖ FATTO

La controversia nasce dalla richiesta dell'appaltatore di ottenere l'aggiornamento dei corrispettivi e l'inserimento di una clausola revisionale ai sensi dell'art. 26 del d.l. n. 50/2022 e dell'art. 29 del d.l. n. 4/2022.

❖ SOLUZIONE

Il giudice ha dichiarato in parte inammissibili le domande e, nel merito, ha escluso il diritto all'adeguamento, rilevando che **i meccanismi compensativi non operano automaticamente** e non sostituiscono la clausola di revisione prezzi, la quale richiede una previsione espressa nel contratto.

L'Istat ha confermato il rilascio degli **indici TOL definitivi entro 50-60 giorni dalla fine del mese di riferimento** (pubblicati con provvisori anticipati). Le serie storiche sono disponibili da **gennaio 2022** (base 2021).

Pagina web dedicata: istat.it/indici-contratti-pubblici, con **nota metodologica** e tabelle analitiche (componenti elementari, fonti, ponderazioni TOL).

Calcolo della revisione

- ❖ **Confrontare** il prezzo unitario del prezzario con quello contrattuale.
 - **Se $\Delta > 0$** (aumento): riconoscere il “maggior importo” = $\Delta \times$ quantità, moltiplicato per la percentuale prevista (**90% con termine entro 31.12.2021, 80% per offerte fino al 30.6.2023**).
 - **Se $\Delta < 0$** (diminuzione): applicare la riduzione **solo intra-SAL** per compensare altri aumenti nello stesso stato avanzamento lavori; il prezzo netto del SAL non può scendere sotto l'importo contrattuale originario.

Esempio:

Prezzo contrattuale	= € 100/m ³
Prezzo del prezzario 2026	= € 115/m ³
Differenza	= € 15/m ³
Quantità	= 1 000 m ³
→ differenza totale = € 15 × 1 000 = € 15 000	
Ribasso d'asta	= 10 %
(prezzo contrattuale netto)	
Percentuale riconosciuta	= 90 % (ipotesi di offerta ≤ 2021)
Maggior importo riconosciuto	= € 15 000 × 0,90 = € 13 500.

Copertura finanziaria

- ❖ Si basa esclusivamente su risorse interne:
 - *accantonamenti per imprevisti* (fino al 70%),
 - *somme a disposizione* e *ribassi d'asta* non vincolati,con obbligo di attivare *procedure di reintegro* quando tali risorse sono utilizzate o impegnate per almeno l'80%,
solo se necessario: rimodulazione della programmazione triennale/annuale o utilizzo varianti in diminuzione.

- Nessun accesso a **fondi ministeriali**: gli oneri restano “in casa” sulla SA.
- Maggiore attenzione alla **programmazione**: prevedere fin dall'origine adeguati accantonamenti per imprevisti/adequamenti.
- Rischio di riduzione delle risorse per nuovi interventi se si ricorre spesso alla rimodulazione del programma triennale.

Procedura e adempimenti amministrativi

- ❖ La SA provvede al calcolo *senza richiesta formale* dell'impresa (*ma è consigliato un sollecito scritto per accelerare*)
- ❖ *Pagamento entro 30 giorni* dall'adozione del SAL (art. 125 Codice Appalti).



* Il **maggior importo** riconosciuto grazie alla revisione prezzi strutturale deve essere inserito nel Certificato di Esecuzione Lavori (**CEL**) come parte della remunerazione contrattuale, assoggettato a IVA e riportato nello stesso documento che attesta lo stato avanzamento lavori.

Checklist per la redazione del provvedimento

- Verifica della ***data di aggiudicazione*** (< 1 lug 2023) e del termine offerta (\leq 30 giu 2023).
- Estrarre il ***prezzario regionale*** relativo all'anno di riferimento del SAL.
- Calcolare Δ*** prezzo unitario e applicare la percentuale (90 %/80 %).
- Controllare che l'importo riconosciuto ***non superi il 70% della riserva*** per imprevisti (se si intende usarla).
- Registrare il risultato nel CEL e ***predisporre la liquidazione entro 30 gg.***
- Dare ***comunicazione scritta*** all'impresa (facoltativo ma consigliato).

Aiuti — Vs — Bilancio

1	<p>Si applica ai lavori eseguiti/contabilizzati a partire 1.1.2022 – 31.12.2025</p>	<p>Dal 1° gennaio 2026 a fine lavori</p>
2	<p>Prevede l'aggiornamento dei prezzi come misura transitoria</p>	<p>Sino alla fine dei lavori</p>
3	<p>I prezzi annualmente aggiornati vanno applicati sia in aumento che in diminuzione. Gli eventuali minori importi sono utilizzati per il medesimo lavoro</p>	<p>L'applicazione in diminuzione va fatto solo infra-SAL, cioè senza possibilità di scendere sotto contrattuali</p>
4	<p>Non si applica ai lavori finanziati con fondo opere indifferibili (FOI)</p>	<p>Non esclude i contratti FOI</p>

Aiuti — Vs — Bilancio

5

Prevede il successivo **conguaglio** ove all'adozione del SAL ancora non sia stato adottato il prezzario aggiornato

Non contempla l'ipotesi del conguaglio, applicabile solo in via analogica

6

L'utilizzo degli **accantonamenti** per imprevisti nel limite del **50%**

Fino al 70%

7

In caso di **insufficienza di risorse** interne, ammette il ricorso a **risorse ministeriali**

Non ammette solo

- rimodulazioni della programmazione triennale e annuale ed
- economie derivanti da varianti in diminuzione

8

Certificato "bis" entro 5 gg

Pagamento ordinario entro 30 gg dal CEL

Disposizioni speciali e chiarimenti operativi

- ❖ Per gli affidamenti a contraente generale di **ANAS e RFI** (gruppo FS), il comma 491 proroga
 - *fino al 31 dicembre 2026 l'applicazione dell'incremento forfettario del 20%* sulle lavorazioni eseguite o contabilizzate dal direttore dei lavori *a partire dal 1° gennaio 2022,*
- ❖ **per gli interventi "Asset"** (art. 18, comma 2, DL 104/2023), l'adeguamento è riconosciuto *nel limite massimo del 35%*, calcolato sulla variazione dei prezziari utilizzati dalle società FS e ANAS tra data di stipula e contabilizzazione, *salvo eventuali adeguamenti monetari già previsti contrattualmente.*

Le 28 FAQ del documento chiariscono altresì l'assoggettabilità ad IVA dei maggiori importi, l'irrilevanza della riserva per il riconoscimento e i termini di pagamento riferiti all'art. 125 del d.lgs. 36/2023.

Novità dall'Europa sul Project financing

Vecchie questioni e nuovi orientamenti: le criticità degli appalti



La finanza di progetto (193, 194 e 195)

- ❖ Il nuovo Codice 36 ha **eliminato** (v. 183 50/16) **la finanza di progetto “ad iniziativa pubblica”**, prevedendo che l’affidamento in concessione di lavori o servizi mediante finanza di progetto possa avvenire:
 - su **iniziativa privata**, con presentazione di una proposta da parte dell’OE (193.3), oppure
 - su **iniziativa dell’ente concedente**, con sollecito ai privati a farsi promotori interventi inclusi negli strumenti di programmazione del PPP (175.1 e 193.16).
- ❖ La **proposta** del promotore deve essere **accompagnata da un progetto di fattibilità**, da un **piano economico-finanziario asseverato** e dagli altri elementi richiesti.
- ❖ Il progetto selezionato diventa la base della gara con l’OEPV.

La finanza di progetto (193, 194 e 195)

- ❖ La procedura ruota attorno:
1. a una ***fase preliminare*** di manifestazione di interesse, in cui l'OE può chiedere informazioni e dati all'EC prima di formulare la proposta,
 2. alla ***valutazione dell'interesse pubblico*** della proposta,
 3. alla successiva **gara sul PFTE** approvato,
 4. e anche al ***diritto di prelazione del promotore*** che può:
 - **adeguare la propria offerta a quella dell'aggiudicatario** e ottenere l'aggiudicazione, salvo rimborso dell'inizialmente aggiudicatario;
 - oppure, se rinuncia alla prelazione, **recuperare i costi** di predisposizione della proposta

Alla luce della sentenza CGUE del 5 febbraio 2026, però, questo meccanismo di prelazione è il profilo più problematico perché non è più compatibile con il diritto UE.

Questione rimessa alla CGUE

- ❖ Il CdS ha chiesto se la ***disciplina nazionale della prelazione*** (183,15, d.lgs. 50/16), fosse compatibile con la **libertà di stabilimento**, la **libera prestazione** dei servizi e con la **direttiva sulle concessioni** 2014/23/UE .
- ❖ Il rinvio pregiudiziale mirava quindi a verificare se il meccanismo italiano, consentendo al promotore di subentrare all'aggiudicatario adeguando l'offerta, alterasse la **concorrenza** e la **parità di trattamento**.

*La vicenda riguardava una procedura bandita dal Comune di Milano per la progettazione, fornitura, installazione, gestione e manutenzione di **servizi igienici pubblici automatizzati**. Il corrispettivo della concessione consisteva nello sfruttamento economico di impianti pubblicitari, e dopo l'aggiudicazione iniziale a un diverso operatore il promotore ha esercitato la prelazione, allineando la propria offerta a quella vincente.*

Esito e rilevanza pratica della sentenza

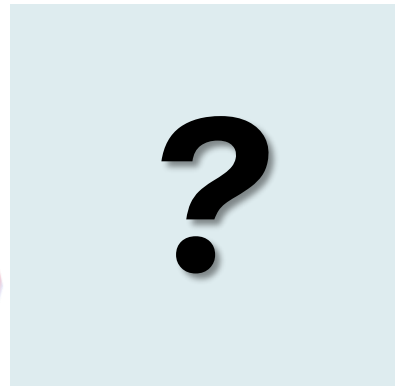
- ❖ La Corte di giustizia ha risposto affermando che **il diritto UE osta a una disciplina nazionale che riconosca al promotore un diritto di prelazione** del genere.
- ❖ Per il diritto italiano, ***la pronuncia incide direttamente*** sull'art. 183, comma 15, del vecchio Codice (oggi 193.12) e, per riflesso, sulla disciplina del nuovo ***project financing***, perché conferma che **non è ammissibile un vantaggio finale che neutralizzi l'esito della gara.**

*Analoghi rilievi sono stati sollevati dalla Commissione UE con riferimento alla finanza di progetto disciplinata dall'**articolo 193 del nuovo Codice** e ciò anche a seguito delle modifiche introdotte dal decreto correttivo n. 209/2024.*

Il riconoscimento del diritto di prelazione è suscettibile di determinare, in concreto, una distorsione della concorrenza e di compromettere il principio di parità di trattamento, incidendo sulla effettiva contendibilità della gara (su cui, vedi lettera dell'8 ottobre 2025).

Applicazione al caso concreto

- ❖ Per evitare la possibile responsabilità erariale per colpa grave (L. 1/2026), le amministrazioni devono:
 1. Nelle *procedure in corso di elaborazione*
 - adeguare immediatamente la procedura, ove incompatibile con il diritto UE;
 2. Nelle **procedure già avviate** (dichiarazione interesse pubblico, promotore individuato)
 - è comunque possibile procedere *con gara e prelazione* applicando norma *ratione temporis*



Corte dei Conti *(delib. n. 14/2026/PAR e n. 15/2026/PAR)*

- ❖ La Sez. Emilia-Romagna della Corte dei Conti ha chiarito che :
 - ***perseverare nell'applicazione della prelazione*** dopo la sentenza, pur a fronte di un quadro UE e nazionale ormai chiaro, può esporre a **responsabilità erariale** proprio per violazione manifesta del diritto dell'Unione;
 - ***disapplicare la prelazione*** per adeguarsi alla CGUE **non integra colpa grave.**

Le richieste dei Comuni di Cattolica e Riccione, riguardanti procedure di project financing avviate nel 2025 (art. 193 d.lgs. 36/2023, pre-correttivo 209/2024) chiedevano di mantenere la prelazione del promotore, invocando tempus regit actum e tutela affidamento, nonostante infrazione UE (lettera 8/10/2025) e AGCM (Segnalazione AS1946).

È esclusa la colpa grave quando l'amministrazione si conforma a indirizzi giurisprudenziali prevalenti (tra cui appunto la CGUE) o a pareri delle autorità competenti (legge n. 1/2026)

Contenuto della sentenza

SENTENZA CGUE C-810/24 vincola anche le amministrazioni.

La **prelazione** è:

- **incompatibile** con dir. 2014/23/UE e art. 49 TFUE (distorsione concorrenza, parità trattamento).
- **da disapplicare** e ricalibrare gara

TEMPUS REGIT ACTUM non cristallizza atti endo-procedurali, pertanto:

- le **delibere di pubblico interesse**, **l'individuazione del promotore** e gli altri atti interni sono passaggi ancora emendabili, che non blindano il diritto di prelazione;
- finché non si è arrivati al bando e **all'aggiudicazione definitiva**

AFFIDAMENTO PROMOTORE: non prevale su interesse pubblico UE; gli enti possono e devono

- revocare gli atti che hanno riconosciuto l'interesse pubblico alla proposta,
- riconoscere al promotore un **ristoro** limitato alle **spese effettivamente sostenute e documentate** per la predisposizione della proposta, non un risarcimento integrale da responsabilità

Grazie per l'attenzione