

Breve commento alla delibera ANAC del 10 dicembre 2025 n. 482

di Christian Longo

Data di pubblicazione: 7-1-2026

Oggetto: Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36, presentata da Imperial S.r.l. (in qualità di mandataria di RTI) - Procedura aperta per l'affidamento di un appalto integrato per l'esecuzione di tutte le opere e provviste occorrenti per eseguire e dare completamente ultimati i lavori di Realizzazione di un edificio scolastico in Viale Gianluigi Bonelli altezza Largo Walter Molino in località Torrino Mezzocammino, per conto del Comune di Roma Capitale - CIG: B7C5719BF2 - Importo euro: 14.938.267,10 - S.A.: Stazione Unica Appaltante della Città metropolitana di Roma Capital

Riferimenti normativi: Art. 67, comma 1 lett. b) e c), d.lgs. 36/2023

Guida alla lettura

Con **Delibera n. 482 del 10 dicembre 2025**, l'ANAC chiarisce il tema dei requisiti di qualificazione per i consorzi stabili.

In particolare, l'Autorità ha preliminarmente chiarito che il **sistema di qualificazione dei consorzi stabili, tradizionalmente basato sul cd. "cumulo alla rinfusa" e disciplinato dall'art. 67 del Codice, ha subito cambiamenti importanti, nel settore dei lavori, in seguito all'approvazione del cd. decreto correttivo (d.lgs. 209/2024)**. Prima della modifica, l'orientamento giurisprudenziale pressoché consolidato riteneva sufficiente la qualificazione del consorzio stabile (il quale poteva giovare del cumulo delle qualificazioni possedute da tutte le sue consorziate, designate e non), non rilevando il possesso dei requisiti di ordine speciale (categorie e classifiche SOA) da parte delle singole consorziate, pur se designate per l'esecuzione. *"A seguito della suddetta modifica normativa - la cui finalità è quella di **garantire il concreto possesso, da parte del soggetto esecutore, dei requisiti di partecipazione - l'impresa consorziata deve essere qualificata in proprio o mediante avvalimento formale, non potendosi (più) giovare di alcun avvalimento "tacito" o "ex lege" delle risorse del consorzio, secondo il previgente principio del c.d. "cumulo alla rinfusa", per cui pur a fronte di una ritenuta "unicità" del Consorzio non necessario, nel momento stesso in cui non è il Consorzio nella sua interezza e con i suoi mezzi ad eseguire la prestazione, ma una o più consorziate indicate come esecutrici, sono queste ultime a dover essere qualificate, non essendo logicamente concepibile che sia un soggetto non qualificato e, quindi, in teoria, privo dei mezzi adeguati, ad eseguire la prestazione dovuta. Quindi, se le imprese designate sono prive della qualificazione "in proprio", possono utilizzare i requisiti maturati in proprio dal consorzio e/o i requisiti posseduti dalle imprese "non designate", "in tal caso, senza l'automatismo della qualificazione cumulativa, ma solo con le forme e le modalità dell'avvalimento ordinario, di cui all'articolo 104" (cfr. in termini, Cons. Stato, parere della Commissione Speciale del 27 novembre 2024, reso sullo schema del decreto "correttivo").***

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 10 dicembre 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 138788 del 3 novembre 2025, con cui la Soc. Imperial S.r.l., in qualità di mandataria del RTI con il Consorzio Artek, ha contestato la sua esclusione dalla procedura di gara in oggetto, disposta in ragione della presunta assenza dei requisiti di qualificazione in capo alla Società CFC, indicata dal Consorzio Artek quale impresa esecutrice dei lavori;

RILEVATO che, secondo l'istante, in sede di valutazione delle offerte, l'Amministrazione avrebbe proceduto ad una interpretazione d'ufficio dell'offerta presentata dal Consorzio stabile Artek, assumendo che dall'omessa specificazione delle quote di esecuzione tra il Consorzio e la consorziata CFC S.r.l. dovesse desumersi la volontà del Consorzio di designare CFC quale consorziata esecutrice per il 100% delle lavorazioni. Sulla base di tale erronea interpretazione, e rilevato che la società CFC S.r.l. non risultava qualificata per la categoria prevalente OG1 (mentre tale qualificazione era pienamente posseduta dal Consorzio), l'Amministrazione ha conseguentemente disposto l'esclusione del Consorzio dalla procedura di gara. Al contrario, dall'esame della documentazione presentata in gara, emergerebbe in modo inequivoco che la società CFC non è mai stata designata come consorziata esecutrice di tutti i lavori, bensì semplicemente come consorziata per la quale il Consorzio concorreva, ai soli fini dell'obbligo dichiarativo previsto dall'articolo 67, comma 4, del D.Lgs. n. 36/2023, volto a impedire la contestuale partecipazione alla medesima gara della consorziata. Dunque, nell'interpretare l'offerta, la Stazione appaltante si sarebbe sostituita alla volontà dell'offerente (che era quella di far eseguire alla CFC la sola quota di lavori per cui era qualificata, sopperendo per il resto il Consorzio con la propria attestazione SOA);

CONSIDERATO che, secondo l'istante, l'esclusione sarebbe illegittima anche in ragione della mancata attivazione del soccorso istruttorio, attraverso il quale il Consorzio avrebbe potuto fornire chiarimenti sulla reale volontà negoziale. Anche laddove la specificazione richiesta avesse alterato soggettivamente l'offerta, sarebbe stata comunque ammissibile poiché l'ordinamento consente la modifica soggettiva del consorzio stabile, anche in fase di esecuzione, al ricorrere delle condizioni previste dagli artt. 68 e 97 del D.Lgs. n. 36/2023 (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 8 gennaio 2025, n. 119). In particolare, l'art. 68, comma 17, ammette il recesso di una o più imprese consorziate, purché le restanti posseggano i requisiti di qualificazione adeguati ai lavori ancora da eseguire, anche se il consorzio si riduce a un unico soggetto; l'art. 97, comma 2, consente la sostituzione di un componente privo di requisiti con altro soggetto qualificato, ferma restando l'immodificabilità sostanziale dell'offerta. Se il legislatore ammette tali modifiche in fase di esecuzione, sarebbe irragionevole negare, nella fase di ammissione, la possibilità per il Consorzio Artek di eseguire in proprio le lavorazioni OG1, per le quali è pienamente qualificato e direttamente obbligato nei confronti della mandataria e della Stazione appaltante;

VISTI, alla luce di tutto quanto premesso, i quesiti di diritto formulati dall'istante: "a) Qual è la differenza tra le nozioni di consorziata indicata in sede di gara, consorziata designata, consorziata per la quale il consorzio concorre e consorziata esecutrice, di cui all'art. 67 d.lgs.

36/2023? b) Ai fini della partecipazione ad una gara, nel caso in cui un consorzio stabile abbia i requisiti in proprio e nella domanda non abbia indicato consorziate esecutrici ma soltanto una o più consorziate per cui concorre, la stazione appaltante è tenuta a verificare anche i requisiti di qualificazione di queste ultime? c) A tal proposito, cosa intende l'ANAC con l'espressione "qualora il consorzio risulti qualificato secondo la modalità sub 1.2 o sub 1.3 (n.d.r., attraverso requisiti maturati "in proprio") i requisiti devono essere posseduti dal consorzio secondo le vigenti disposizioni di legge" di cui all'art. Comunicato del Presidente dell'ANAC del 28 maggio 2025? d) La stazione appaltante, qualora vi siano delle incertezze circa l'esecuzione dei lavori da parte di un consorzio stabile qualificato in proprio e delle consorziate indicate "tra quelle per cui il consorzio concorre", è tenuta ad attivare il soccorso istruttorio ai sensi dell'art. 101 d.lgs. 36/2023, visti anche i recenti approdi giurisprudenziali? e) A tal proposito, il chiarimento dell'operatore circa l'eventuale ripartizione dei lavori tra il consorzio stabile e le proprie consorziate, avrebbe determinato un'illegittima modifica soggettiva dell'offerta? f) È, dunque, legittima l'esclusione automatica del RTI Imperial-Consorzio Artek dalla procedura di gara in oggetto?"

VISTO l'avvio del procedimento comunicato in data 10 novembre 2025;

VISTE le memorie dalla Stazione appaltante, acquisite al prot. n. 142851 del 13 novembre 2025. La SUA, dopo aver richiamato la disciplina normativa in tema di qualificazione dei consorzi stabili, ha rappresentato che "dalla documentazione amministrativa presentata dal soggetto mandante (Consorzio stabile Artek) del concorrente RTI Imperial Srl-Cons. stab. Artek, è ben evidente la designazione della soc. CFC Srl quale consorziata esecutrice dei lavori (come chiaramente si evince dall'Istanza di partecipazione_Consorzio Artek" nonché dal DGUE della consorziata CFC Srl – ALL 3) DGUE Consorzio ARTEK). Nel DGUE della consorziata CFC sotto la voce "Identificare gli altri operatori economici che partecipano insieme alla procedura di aggiudicazione" viene espressamente indicato "MANDATARIA IMPERIAL S.R.L. MANDANTE CONSORZIO ARTEK (CFC S.R.L. CONSORZIATA ESECUTRICE DEL CONSOZIO ARTEK C.F./P.I. 11533421001)". Si evidenzia che numerosi altri consorzi stabili partecipanti alla procedura, nella rispettiva documentazione amm.va, hanno correttamente indicato, quando la consorziata designata esecutrice dei lavori non era qualificata "in pieno", la partecipazione in parte in proprio e in parte (in misura percentualmente indicata) attraverso la propria consorziata";

VISTA l'ulteriore documentazione richiesta e il parziale riscontro ricevuto;

VISTO il vigente Regolamento di precontenzioso;

RITENUTO che la soluzione dei quesiti posti dall'istante richiede di svolgere talune osservazioni di carattere generale sulla figura dei Consorzi stabili, con particolare riferimento alle novità apportate dal d.lgs. 209/2024 in tema di qualificazione in gara;

CONSIDERATO che il consorzio stabile è stato introdotto nel nostro ordinamento dall'art. 10, comma 1, lett. c), L. 10 febbraio 1994, n. 109, allo scopo di tipizzare il fenomeno della cooperazione tra imprese nell'esecuzione di commesse pubbliche (insieme alle ATI). L'istituto si colloca nel più ampio fenomeno della partecipazione aggregata alle procedure di

evidenza pubblica, secondo i principi del favor participationis e della neutralità delle forme giuridiche dei soggetti partecipanti alla procedura di gara, posti dalla legislazione prima comunitaria e poi eurounitaria. La giurisprudenza definisce i consorzi stabili come aggregazioni durevoli di soggetti che nascono da un'esigenza di cooperazione ed assistenza reciproca e, operando come un'unica impresa, si accreditano all'esterno come soggetto distinto. L'elemento qualificante dei consorzi stabili è la comune struttura di impresa da intendersi quale azienda consortile utile ad eseguire in proprio, ossia senza l'ausilio necessario delle strutture imprenditoriali delle consorziate, le prestazioni affidate a mezzo del contratto. Come sottolineato dalla giurisprudenza, sia amministrativa che di legittimità, la circostanza che il consorzio stabile costituisca un autonomo soggetto di diritto dotato di autonoma qualificazione e di un patrimonio autonomo (come si desume dalla previsione concernente la responsabilità solidale verso la stazione appaltante) differenzia nettamente le consorziate del consorzio stabile dalle imprese mandanti dei raggruppamenti temporanei di imprese, questi ultimi privi di personalità giuridica autonoma;

CONSIDERATO che l'art. 65 comma 2 lett. d) del d.lgs. n. 36 del 2023 ("Codice") definisce i consorzi stabili come quei soggetti "formati da non meno di tre consorziati che, con decisione assunta dai rispettivi organi deliberativi, abbiano stabilito di operare in modo congiunto nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una comune struttura di impresa". Il Codice chiarisce che i consorzi stabili possono eseguire le prestazioni o con la propria struttura o tramite i consorziati indicati in sede di gara, precisando che, in questo secondo caso, non si configura subappalto e resta ferma la responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante. Il Codice prevede inoltre che la partecipazione alla gara in qualsiasi altra forma da parte del consorziato designato dal consorzio offerente determina l'esclusione dello stesso consorzio se sussistono rilevanti indizi tali da far ritenere che le offerte degli operatori economici siano imputabili ad un unico centro decisionale in ragione di accordi intercorsi e sempre che il consorzio non dimostri che la circostanza non ha influito sulla gara, né è idonea a incidere sulla capacità di rispettare gli obblighi contrattuali;

RILEVATO che il sistema di qualificazione dei consorzi stabili, tradizionalmente basato sul cd. "cumulo alla rinfusa" e disciplinato dall'art. 67 del Codice, ha subito cambiamenti importanti, nel settore dei lavori, in seguito all'approvazione del cd. decreto correttivo (d.lgs. 209/2024). Sinteticamente, si ricorda che prima delle suddette modifiche, l'orientamento giurisprudenziale pressoché consolidato riteneva sufficiente la qualificazione del consorzio stabile (il quale poteva giovare del cumulo delle qualificazioni possedute da tutte le sue consorziate, designate e non), non rilevando il possesso dei requisiti di ordine speciale (categorie e classifiche SOA) da parte delle singole consorziate, pur se designate per l'esecuzione. Tanto in ragione del fatto che il cumulo alla rinfusa si riteneva determinasse un avvalimento ex lege bidirezionale; pertanto, non avrebbe alcuna rilevanza che la consorziata esecutrice non fosse qualificata, perché da un lato rilevava ed era richiesta solo la qualificazione del consorzio, dall'altro lato se il consorzio avesse eseguito tramite una consorziata non qualificata, in ogni caso la responsabilità solidale avrebbe consentito al consorzio di operare come una ausiliaria ex lege. La nuova disciplina codicistica, invece, ha introdotto un obbligo di qualificazione in capo al soggetto esecutore: così, per gli appalti che il consorzio esegua esclusivamente con la propria struttura, senza designare imprese esecutrici, i requisiti dovranno essere posseduti dal

Consorzio stabile che potrà, a tal fine, cumulare i propri con quelli delle imprese consorziate; per gli appalti di lavori che il consorzio esegua tramite le consorziate indicate in sede di gara, i requisiti sono posseduti e comprovati da queste ultime in proprio, ovvero mediante avvalimento ai sensi dell'articolo 104;

CONSIDERATO che a seguito della suddetta modifica normativa - la cui finalità è quella di garantire il concreto possesso, da parte del soggetto esecutore, dei requisiti di partecipazione - l'impresa consorziata deve essere qualificata in proprio o mediante avvalimento formale, non potendosi (più) giovare di alcun avvalimento "tacito" o "ex lege" delle risorse del consorzio, secondo il previgente principio del c.d. "cumulo alla rinfusa", per cui pur a fronte di una ritenuta "unicità" del Consorzio non necessario, nel momento stesso in cui non è il Consorzio nella sua interezza e con i suoi mezzi ad eseguire la prestazione, ma una o più consorziate indicate come esecutrici, sono queste ultime a dover essere qualificate, non essendo logicamente concepibile che sia un soggetto non qualificato e, quindi, in teoria, privo dei mezzi adeguati, ad eseguire la prestazione dovuta. Quindi, se le imprese designate sono prive della qualificazione "in proprio", possono utilizzare i requisiti maturati in proprio dal consorzio e/o i requisiti posseduti dalle imprese "non designate", "in tal caso, senza l'automatismo della qualificazione cumulativa, ma solo con le forme e le modalità dell'avvalimento ordinario, di cui all'articolo 104" (cfr. in termini, Cons. Stato, parere della Commissione Speciale del 27 novembre 2024, reso sullo schema del decreto "correttivo");

VISTO il Comunicato del Presidente del 28 maggio 2025, recante "Indicazioni in ordine al contenuto degli attestati SOA relativi ai consorzi stabili a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 209/2024", con cui sono state forniti chiarimenti sulle modalità di qualificazione dei consorzi stabili ai fini dell'attestazione SOA e della partecipazione alla gara. In particolare, per quanto concerne la qualificazione in gara, nel suddetto Comunicato si richiama la distinzione – normativamente impressa dall'art. 67 del Codice – tra l'esecuzione dell'appalto "in proprio", (cioè esclusivamente dal Consorzio stabile con la propria struttura e, quindi, senza designazione di imprese esecutrici), casistica nella quale il Consorzio potrà cumulare i propri requisiti con quelli delle consorziate ovvero spendere quelli maturati in proprio ed il caso in cui siano indicate una o più consorziate per l'esecuzione dei lavori, fattispecie nella quale i requisiti dovranno essere posseduti dalle consorziate esecutrici in proprio o tramite avvalimento ex art. 104 del codice;

RITENUTO, alla luce di tutto quanto premesso e considerato, che è possibile esaminare e fornire riscontro alle questioni sollevate dall'istante, nei seguenti termini (si segue la numerazione dei quesiti): a) Non vi è alcuna distinzione tra le nozioni di consorziata indicata in sede di gara, consorziata designata, consorziata per la quale il consorzio concorre e consorziata esecutrice, trattandosi di espressioni equivalenti e riferite all'ipotesi in cui il Consorzio stabile non esegua "in proprio" i lavori bensì ne affidi la realizzazione, anche solo parziale, ad una delle proprie consorziate; b) Stante il diverso meccanismo di qualificazione in gara, nella domanda di partecipazione il Consorzio è tenuto a dichiarare, espressamente e chiaramente, le modalità con cui intende eseguire i lavori oggetto dell'appalto (in proprio, tramite le consorziate, o in forma mista). Nel caso in cui siano indicate delle consorziate per le quali il Consorzio concorre, la Stazione appaltante è tenuta a verificare che queste siano in possesso dei requisiti di qualificazione stabiliti dalla *lex specialis*; c) Nel suddetto Comunicato

del 28 maggio 2025 l'Autorità si è limitata a chiarire la distinzione, ai fini sia della qualificazione per il rilascio dell'attestazione SOA sia della partecipazione alla singola procedura di gara, tra l'esecuzione in proprio, da parte del Consorzio stabile, dei lavori oggetto dell'appalto e l'esecuzione per il tramite di una o più consorziate designate; d) Ai sensi dell'art. 101 del d.lgs. 36/2023, la Stazione appaltante è tenuta ad attivare il soccorso istruttorio per consentire al concorrente di integrare gli elementi mancanti nella documentazione trasmessa e per sanare ogni omissione, inesattezza o irregolarità della domanda di partecipazione, del documento di gara unico europeo e di ogni altro documento richiesto per la partecipazione alla procedura di gara, con esclusione della documentazione che compone l'offerta tecnica ed economica. Nel caso di specie, si osserva che non era doverosa l'attivazione del soccorso istruttorio in quanto la Stazione appaltante non aveva necessità di ottenere chiarimenti o integrazioni dell'offerta presentata, risultando chiara, dalla documentazione trasmessa, la volontà del Consorzio Stabile di affidare l'integrale esecuzione dei lavori alla consorziata CFC S.r.l.; e) Il sistema di qualificazione dei Consorzi stabili introdotto dal cd. decreto correttivo, in base al quale la designazione delle imprese consorziate assume rilevanza ai fini della esatta qualificazione in gara del Consorzio, determina l'impossibilità di attivare il soccorso istruttorio per integrare, modificare o rettificare dichiarazioni già rese sul soggetto (Consorzio stabile o consorziate) designato per l'esecuzione, ancor più quando l'iniziale designazione, ovvero quella operata in sede di presentazione dell'offerta, sia idonea a determinare l'esclusione del concorrente dalla gara per assenza dei requisiti di qualificazione. Una tale modifica, infatti, in quanto finalizzata a rendere le percentuali di esecuzione compatibili con i requisiti di qualificazione posseduti, determinerebbe una modifica sostanziale dell'offerta presentata, con conseguente violazione del principio della par condicio competitorum. Il Consiglio di Stato, pronunciandosi sul perimetro dell'art. 101 del Codice, ha rilevato come si possano emendare le carenze o le irregolarità che attengano alla (allegazione) dei requisiti di ordine generale, non quelle inerenti ai requisiti di ordine speciale (in quanto atte a strutturare i termini dell'offerta, con riguardo alla capacità economica, tecnica e professionale richiesta per l'esecuzione delle prestazioni messe a gara). (cfr. Cons. Stato, sez. V, 21 agosto 2023, n. 7870). Ancora più di recente, il giudice amministrativo ha sottolineato come la dichiarazione sul possesso dei requisiti di ordine speciale è stata resa dal concorrente del tutto consapevolmente, e della stessa il medesimo deve rispondere, in omaggio al principio generale di autoresponsabilità. Né, in seguito all'accertamento da parte della stazione appaltante del mancato possesso del requisito speciale di capacità tecnico professionale per come dichiarato dal concorrente nell'offerta, era esigibile l'esperimento del soccorso istruttorio, atteso che: "non è ...consentito il soccorso istruttorio attivato non tanto per integrare e chiarire la documentazione prodotta a comprova della dichiarazione, ma per rettificare il contenuto della dichiarazione medesima nella sua integralità" (Cons. Stato, sez. V, 12 febbraio 2024, n. 1372, che richiama Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2021, n. 1540). Alla luce delle coordinate ermeneutiche sopra sintetizzate, si può concludere affermando che l'Amministrazione è tenuta a richiedere chiarimenti all'operatore economico riguardo a quanto dal medesimo già dichiarato nella documentazione di gara in presenza di meri errori o di imprecisioni, ma la stessa Amministrazione non può accettare, in fase di soccorso, dichiarazioni che modificano ed integrano le indicazioni sul possesso dei requisiti di partecipazione riportate in sede di offerta dal concorrente. Né la stessa Amministrazione può consentire di sanare, attraverso un'integrazione documentale, la mancanza di una informazione la cui comunicazione era

richiesta dai documenti di gara già in sede di presentazione della domanda di partecipazione, e ciò in ossequio al principio di immodificabilità dell'offerta stessa, di autoresponsabilità dei partecipanti e di parità di trattamento tra i concorrenti; f) In ragione di tutto quanto esposto, deve ritenersi legittima l'esclusione dalla gara del RTI Imperial – Consorzio Artek. Sul punto si precisa – benché non abbia formato oggetto di specifico quesito ma mera argomentazione della memoria procedimentale – che il richiamo all'art. 68, comma 17, del Codice risulta del tutto inconferente, non venendo in rilievo un'ipotesi di recesso della Consorziata dal Consorzio. Per quanto riguarda, invece, la possibilità di sostituire/estromettere la consorziata esecutrice priva di un requisito di qualificazione, si rappresenta che l'art. 97, comma 1, lett. a) del Codice stabilisce che l'operatore economico non è escluso se “in sede di presentazione dell'offerta, ha comunicato alla stazione appaltante la causa escludente verificatasi prima della presentazione dell'offerta e il venir meno, prima della presentazione dell'offerta, del requisito di qualificazione, nonché il soggetto che ne è interessato e ha comprovato le misure adottate ai sensi del comma 2 [estromissione o sostituzione dell'impresa] o l'impossibilità di adottarle prima di quella data”. Nel caso di specie, tenuto conto che la consorziata esecutrice era carente, ab origine, del requisito di qualificazione, il Consorzio avrebbe dovuto rispettare la disciplina di cui all'art. 97, comma 1, lett. a) e dunque comunicare, sin dalla fase di presentazione dell'offerta, la suddetta carenza nonché adoperarsi per adottare le misure di cui al comma 2, azioni entrambe disattese dal Consorzio Artek (in senso conforme, cfr. Consiglio di Stato, 29 novembre 2024, n. 9596);

Il Consiglio Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che l'esclusione del RTI per mancanza dei requisiti di qualificazione in capo alla consorziata esecutrice designata dal Consorzio stabile Artek è conforme alla normativa di settore.

Il Presidente Avv. Giuseppe Busia