METODO GIURIDICO — IUS ET RATIO
Rivista Scientifica Telematica di Diritto e Giurisprudenza • Edizione Ufficiale (Roma)
ISSN 3103-7305
DIAMOND OPEN ACCESS • FASCICOLO A4

SEZ. I • SAGGIO (DOUBLE-BLIND PEER REVIEW) • APPALTI PUBBLICI
Anno I (Vol. 1), Fasc. 2 (2026) • Art. 3816 • pp. 1–17 • §§ 1–49

Raggruppamenti di imprese: quote di esecuzione, subappalto e anomalia

English Edition Title: Temporary Joint Ventures in Public Procurement: Execution Shares, Subcontracting, and Bid Congruity

Federico Palumbo [Co-Direttore Scientifico]
Avvocato del Foro di Roma
Profilo Accademico e Bibliografia: https://www.metodogiuridico.it/autori/federico-palumbo/

Pubblicato il: 1 Set 2026 • Revisione paritaria a doppio cieco (Sez. I ANVUR) • Testo integrale: pp. 1–17 (§§ 1–49)

ABSTRACT SCIENTIFICO
Il presente approfondimento analizza l'assetto della disciplina dei Raggruppamenti Temporanei di Imprese (RTI) negli appalti di servizi e forniture alla luce dei principi codificati nel D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e della fondamentale pronuncia del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 19 agosto 2026, n. 6702. Il contributo esamina in chiave sistematica il superamento dell'obbligo di corrispondenza simmetrica tra quote di qualificazione, quote di partecipazione e quote di esecuzione nei contratti di servizi e forniture ai sensi dell'art. 68, valorizzando la funzione di presidio pubblicistico assolta dal vincolo di responsabilità solidale di cui al comma 9. Vengono approfonditi i criteri di demarcazione tra subappalto ex art. 119 e contratti d'opera ex art. 2222 c.c. con lavoratori autonomi, i presupposti per le modifiche soggettive e l'onere motivazionale gravante sulla stazione appaltante in caso di diniego di estromissione della mandante ex art. 97, la natura ordinatoria dei termini nella verifica di anomalia dell'offerta ex art. 110 orientata dal principio del risultato, nonché il bilanciamento tra segretezza delle offerte economiche e tutela giurisdizionale effettiva nel riesame tecnico…

CITAZIONE UFFICIALE CONSIGLIATA (STANDARD ACCADEMICO AREA 12 — SCIENZE GIURIDICHE & OSCOLA)
F. Palumbo, Raggruppamenti di imprese: quote di esecuzione, subappalto e anomalia, in Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305), Anno I, n. 2, 1 settembre 2026, art. 3816, pp. 1–17, DOI: 10.5281/zenodo.24215339, disponibile su https://www.metodogiuridico.it/2026/09/01/raggruppamenti-temporanei-imprese-quote-esecuzione-subappalto-anomalia-consiglio-di-stato-6702-2026/.

OSCOLA: Federico Palumbo, 'Raggruppamenti di imprese: quote di esecuzione, subappalto e anomalia' (2026) 1(2) Metodo Giuridico (ISSN 3103-7305) Art 3816, 1–17 <https://www.metodogiuridico.it/2026/09/01/raggruppamenti-temporanei-imprese-quote-esecuzione-subappalto-anomalia-consiglio-di-stato-6702-2026/> DOI: 10.5281/zenodo.24215339 accessed 15 November 2026.

DOI Persistente:	**10.5281/zenodo.24215339 (https://doi.org/10.5281/zenodo.24215339) — CERN DataCite / Zenodo**
Permalink Canonico:	https://www.metodogiuridico.it/2026/09/01/raggruppamenti-temporanei-imprese-quote-esecuzione-subappalto-anomalia-consiglio-di-stato-6702-2026/
English Edition:	https://www.metodogiuridico.it/2026/09/01/raggruppamenti-temporanei-imprese-quote-esecuzione-subappalto-anomalia-consiglio-di-stato-6702-2026/en/
AEA JEL Codes:	K23 (Diritto amministrativo e settori regolati); H57 (Appalti pubblici e contratti della pubblica amministrazione); K21 (Diritto della concorrenza e del mercato)
EuroVoc (UE):	MT 2016 commercio • contratto pubblico [1810]; diritto amministrativo [517]
ECLI Pronunce:	**ECLI:IT:CDS:2026:6702SENT • ECLI:IT:CDS:2022:2SENT • ECLI:IT:CDS:2020:2SENT**

DIAMOND OPEN ACCESS • LICENZA CC BY-NC-ND 4.0 • ZERO APC
© 2026 Federico Palumbo. L'Autore conserva integralmente la titolarità dei diritti d'autore senza restrizioni. Distribuito con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale (CC BY-NC-ND 4.0). È consentita l'auto-archiviazione immediata senza embargo della presente versione editoriale (VoR) nei repository istituzionali (IRIS/CINECA, SSRN, OpenAIRE, Zenodo).

VERIFICA ONLINE

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

Raggruppamenti di imprese: quote di esecuzione, subappalto e anomalia

L'inquadramento organico del Consiglio di Stato (sentenza n. 6702/2026) tra qualificazione nei servizi, lavoro autonomo e verifiche di sostenibilità

Federico Palumbo Diritto Amministrativo & Appalti Pubblici 1 Settembre 2026 Lettura 22 min

Stato della questione e quadro normativo aggiornato al 1 Settembre 2026: Il Consiglio di Stato consolida i principi in tema di Raggruppamenti Temporanei di Imprese nei servizi e forniture ex D.Lgs. 36/2023, coordinando quote di qualificazione ed esecuzione, prestazioni d'opera autonoma, modifiche soggettive e subprocedimento di anomalia.

Abstract (Italiano)

Il presente approfondimento analizza l'assetto della disciplina dei Raggruppamenti Temporanei di Imprese (RTI) negli appalti di servizi e forniture alla luce dei principi codificati nel D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e della fondamentale pronuncia del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, 19 agosto 2026, n. 6702. Il contributo esamina in chiave sistematica il superamento dell'obbligo di corrispondenza simmetrica tra quote di qualificazione, quote di partecipazione e quote di esecuzione nei contratti di servizi e forniture ai sensi dell'art. 68, valorizzando la funzione di presidio pubblicistico assolta dal vincolo di responsabilità solidale di cui al comma 9. Vengono approfonditi i criteri di demarcazione tra subappalto ex art. 119 e contratti d'opera ex art. 2222 c.c. con lavoratori autonomi, i presupposti per le modifiche soggettive e l'onere motivazionale gravante sulla stazione appaltante in caso di diniego di estromissione della mandante ex art. 97, la natura ordinatoria dei termini nella verifica di anomalia dell'offerta ex art. 110 orientata dal principio del risultato, nonché il bilanciamento tra segretezza delle offerte economiche e tutela giurisdizionale effettiva nel riesame tecnico disposto dal giudice amministrativo.

Abstract (English)

This in-depth thematic study examines the legal framework governing Temporary Joint Ventures (RTI) in public service and supply contracts under Legislative Decree no. 36/2023, following the landmark ruling of the Italian Council of State, Section V, judgment no. 6702 of 19 August 2026. The

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

paper systematically investigates the elimination of mandatory symmetrical correspondence between qualification quotas, participation shares, and execution percentages in services and supplies under Article 68, highlighting the protective role of joint and several liability under paragraph 9. The analysis addresses the fine distinction between subcontracting under Article 119 and autonomous contracts for work under Article 2222 of the Italian Civil Code, the stringent standards for subjective corporate modifications and mandate expulsions under Article 97, the non-peremptory nature of anomaly verification deadlines under Article 110 governed by the principle of outcome, and the delicate equilibrium between economic bid secrecy and effective judicial review during technical reassessments.

Punti Chiave dell'Approfondimento

- **Assenza di corrispondenza simmetrica nei servizi:** L'art. 68 D.Lgs. 36/2023 non richiede corrispondenza tra qualificazione ed esecuzione nei servizi e forniture, valendo il possesso cumulativo dei requisiti in capo al raggruppamento nel suo complesso.
- **Responsabilità solidale quale presidio:** Il regime di responsabilità solidale ex art. 68, comma 9, sterilizza i rischi di inadempimento e garantisce la stazione appaltante.
- **Lavoro autonomo e subappalto:** Le prestazioni rese da lavoratori autonomi privi di organizzazione d'impresa integrano contratto d'opera ex art. 2222 c.c. e non subappalto ex art. 119.
- **Verifica di anomalia e principio del risultato:** I termini per la verifica di congruità dell'offerta ex art. 110 hanno natura ordinatoria e i chiarimenti non possono alterare l'offerta tecnica.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

PRINCIPIO GUIDA • CONSIGLIO DI STATO SEZ. V N. 6702/2026

Negli appalti di servizi e forniture, la disciplina del D.Lgs. n. 36 del 2023 non impone la necessaria corrispondenza tra i requisiti di qualificazione posseduti dai singoli componenti del raggruppamento temporaneo di imprese e le rispettive quote di partecipazione o di esecuzione della prestazione contrattuale, valendo la regola suppletiva del possesso cumulativo dei requisiti in capo al raggruppamento nel suo complesso, assistito dalla garanzia della responsabilità solidale di tutti i membri associati ex art. 68, comma 9; le prestazioni specialistiche affidate a collaboratori autonomi sprovvisti di autonoma organizzazione d'impresa costituiscono contratti d'opera ex art. 2222 c.c.

inseriti nell'organizzazione dell'appaltatore e non integrano subappalto ex art. 119; i termini del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta hanno natura ordinatoria e sono informati al principio del risultato, restando fermo il divieto di apportare modifiche sostanziali all'offerta tecnica in sede di giustificativi economici.

01. Introduzione: l'evoluzione sistematica dei Raggruppamenti Temporanei di Imprese

L'istituto dei **raggruppamenti temporanei di imprese** costituisce uno dei pilastri fondamentali dell'ordinamento dell'evidenza pubblica eurounitario e nazionale, concepito per **ampliare il confronto concorrenziale** e consentire alle **piccole e medie imprese** di accedere a **commesse pubbliche di rilevante valore economico** e complessità tecnologica mediante la cooperazione strutturata e l'unione di risorse. Nel contesto del **Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36**, la disciplina delle aggregazioni temporanee è stata integralmente ripensata alla luce dei principi fondativi del **risultato** (art. 1), della **fiducia** (art. 2) e dell'**accesso al mercato** (art. 3).

La recente giurisprudenza amministrativa ha affrontato **snodi ermeneutici di primaria grandezza** circa l'operatività del raggruppamento nelle gare di servizi e forniture. Con la **sentenza 19 agosto 2026, n. 6702, la Quinta Sezione del Consiglio di Stato**[1] ha tracciato le coordinate definitive in materia di **raggruppamenti temporanei e quote di esecuzione**, chiarendo la portata dell'art. 68 del D.Lgs. n. 36/2023 e superando definitivamente i **residui orientamenti formalistici** legati alla previgente normativa del D.Lgs. n. 50/2016.

L'analisi della pronuncia rivela come la struttura dei raggruppamenti si intrecci ineludibilmente con altri istituti cardine del diritto dei contratti pubblici: la distinzione funzionale tra **subappalto ex art. 119** e **prestazioni di lavoro autonomo ex art. 2222 c.c.**, i presupposti per la sostituzione o l'estromissione della mandante ex art. 97 del D.Lgs. n. 36/2023, la scansione del subprocedimento di anomalia dell'offerta ex art. 110 e la salvaguardia della parità delle parti nella gestione delle fasi di gara a seguito di riammissioni giudiziali.

Scopo del presente approfondimento è delineare un quadro sistematico e operativo delle regole vigenti, esaminando i rapporti tra **autonomia organizzativa degli operatori economici**, **prerogative**

di controllo della stazione appaltante e tutela dell'interesse pubblico all'**affidamento tempestivo** e all'**esecuzione qualitativa della prestazione contrattuale**.

L'aggregazione temporanea tra operatori economici rappresenta non solo uno strumento di potenziamento economico-finanziario e tecnico-organizzativo, ma anche un **canale privilegiato di promozione della concorrenza effettiva** nel mercato unico europeo. La ratio ispiratrice delle direttive comunitarie (a partire dalla Direttiva 2014/24/UE) e recepita dall'art. 68 del D.Lgs. 36/2023 mira a evitare che le commesse pubbliche restino appannaggio esclusivo di grandi gruppi societari strutturati, agevolando la partecipazione di imprese di minori dimensioni attraverso la **cumulazione flessibile dei requisiti speciali di partecipazione**.

Tuttavia, l'equilibrio tra apertura concorrenziale e tutela dell'interesse pubblico all'affidabilità esecutiva ha generato un prolungato dibattito dottrinale e giurisprudenziale, incentrato sull'esigenza di verificare se ciascun membro dell'aggregazione debba possedere una quota di qualificazione esattamente parametrata alla parte di prestazione materialmente assunta in gara. La disciplina del **Codice dei Contratti Pubblici del 2023** ha segnato un punto di svolta, ridefinendo il rapporto tra regole di partecipazione e regole di esecuzione e imponendo una lettura orientata all'efficienza e alla sostanza economica dell'offerta.

02. La disciplina dell'art. 68 D.Lgs. 36/2023 e il superamento della corrispondenza simmetrica

2.1 — Il possesso cumulativo dei requisiti nei servizi e forniture

Uno dei temi storicamente più controversi nella disciplina dei contratti pubblici riguarda il rapporto tra i requisiti di qualificazione posseduti dalle singole imprese partecipanti al raggruppamento e le quote di prestazione che ciascuna di esse si impegna ad eseguire. Nel vigore del previgente Codice del 2016, la giurisprudenza era stata a lungo divisa tra quanti postulavano una rigida **corrispondenza triadica** (tra quote di qualificazione, **quote di partecipazione statutaria** e quote di effettiva esecuzione) e quanti valorizzavano l'**autonomia organizzativa del raggruppamento**.

Si era così affermato che negli appalti di servizi e forniture non vige un principio generale di necessaria corrispondenza simmetrica tra quote di qualificazione e quote di esecuzione, salvo che la *lex specialis* di gara non imponga espressamente una specifica proporzione a pena di esclusione. Con l'avvento del **D.Lgs. n. 36/2023**, tale principio ha trovato **definitiva cristallizzazione legislativa**.

Nella sentenza n. 6702/2026, la Quinta Sezione evidenzia che l'art. 68, comma 11, del D.Lgs. 36/2023 limita il principio della corrispondenza necessaria ai soli **appalti di lavori pubblici** mediante il rinvio all'Allegato II.12 (art. 30), mentre per i **servizi e le forniture** vige la regola suppletiva del **possesso cumulativo dei requisiti** in capo al raggruppamento considerato unitariamente. Poiché la **prestazione di servizi** si atteggia ontologicamente come unitaria e inscindibile, i requisiti di capacità tecnica ed economica devono essere posseduti dall'aggregazione nel suo complesso, ferma restando la sola verifica che il soggetto materialmente esecutore sia in possesso delle **abilitazioni soggettive speciali** eventualmente imposte dalla legge per determinate attività.

2.2 — Il ruolo della responsabilità solidale ex art. 68, comma 9, a presidio dell'affidabilità

La ratio pubblicistica che giustifica la flessibilità organizzativa nel binomio tra **raggruppamenti temporanei e quote di esecuzione** risiede nel regime di **responsabilità solidale** disciplinato dall'art. 68, comma 9, del D.Lgs. n. 36/2023. Tutti gli operatori economici associati nel raggruppamento rispondono in solido nei confronti della stazione appaltante per l'intera prestazione contrattuale dedotta in gara.

La Suprema Magistratura amministrativa rimarca che il vincolo solidale opera come un potente **presidio di garanzia patrimoniale ed esecutiva**, sterilizzando i rischi di elusione del principio di affidabilità degli operatori. L'amministrazione appaltante non corre alcun rischio di subire l'inadempimento di un componente minoritario privo di specifica qualificazione parziale, poiché l'impresa mandataria e tutte le mandanti rispondono indistintamente dell'**esatto adempimento dell'intera opera o servizio**. Ne consegue che imporre limitazioni non previste dal bando si tradurrebbe in una violazione del **principio di tassatività delle cause di esclusione ex art. 10 del Codice**.

La distinzione di regime tra appalti di lavori da un lato e appalti di servizi e forniture dall'altro riflette la differente **ontologia delle prestazioni contrattuali**. Nei lavori pubblici, la categorizzazione delle

opere per classi di importo e **categorie SOA** (generali e specializzate) presuppone un sistema di qualificazione formale a presidio dell'esecuzione materiale di ciascuna singola lavorazione tecnica. Al contrario, negli appalti di servizi e forniture, la commessa pubblica presenta generalmente un carattere **funzionalmente unitario e non frazionabile**, nel quale l'apporto delle singole imprese associate si fonde in un risultato complessivo unitariamente fruito dall'amministrazione.

Come osservato dalla giurisprudenza amministrativa più autorevole, pretendere che in un appalto di servizi ciascuna impresa mandante possegga una percentuale di fatturato specifico o di contratti analoghi esattamente identica alla quota di servizio che andrà a svolgere si tradurrebbe in una **ingiustificata barriera all'accesso**, contraria all'art. 3 del Codice e all'art. 57 della Direttiva 2014/24/UE. L'unico limite insuperabile è costituito dal possesso dei requisiti di idoneità professionale o delle abilitazioni di legge (iscrizioni ad albi, registri o autorizzazioni sanitarie) qualora la prestazione specifica ne richieda l'esercizio esclusivo da parte di soggetti abilitati.

In tale prospettiva, la previsione dell'indicazione delle **quote di esecuzione nell'offerta** ex art. 68, comma 2, assume una valenza meramente organizzativa e di trasparenza nei confronti della stazione appaltante, consentendo alla stessa di conoscere la ripartizione interna delle mansioni in fase esecutiva, senza che eventuali disallineamenti quantitativi rispetto alle quote di partecipazione statutaria possano determinare l'esclusione della compagine dalla procedura di gara.

03. La demarcazione tra subappalto ex art. 119 e contratto d'opera ex art. 2222 c.c.

3.1 — Prestazioni di lavoro autonomo e assenza di organizzazione d'impresa

Una delle questioni pratiche più delicate nell'esecuzione delle commesse affidate a raggruppamenti riguarda la qualificazione giuridica delle **collaborazioni esterne** attivate dai concorrenti. Nella vicenda decisa dalla sentenza n. 6702/2026, la seconda classificata contestava l'ammissibilità dell'offerta dell'aggiudicataria sostenendo che l'affidamento di specifiche attività di supporto specialistico (nella specie, prestazioni di assistenza legale e psicologica telefonica) a professionisti e collaboratori

autonomi integrasse un'ipotesi di **subappalto occulto o non autorizzato** vietato dall'art. 119 del D.Lgs. n. 36/2023.

Il Consiglio di Stato respinge fermamente tale censura, elaborando un rigoroso criterio di demarcazione tra subappalto e contratto d'opera professionale. L'elemento distintivo risiede nella presenza di un'**autonoma organizzazione d'impresa**: qualora il prestatore sia un **lavoratore autonomo** o un singolo professionista privo di una propria **struttura aziendale complessa** e di dipendenti, l'incarico si qualifica come **contratto d'opera ex art. 2222 c.c.** o **prestazione d'opera intellettuale** ex art. 2230 c.c., istituti ontologicamente estranei alla nozione di subappalto pubblico.

> *Le prestazioni rese da un lavoratore autonomo privo di organizzazione imprenditoriale in favore dell'appaltatore integrano un contratto d'opera ex art. 2222 c.c. e non un subappalto, non richiedendo autorizzazione né computandosi nei limiti di esternalizzazione.*

3.2 — L'inserimento nell'organizzazione produttiva dell'appaltatore

La sentenza precisa che il collaboratore autonomo opera inserendosi funzionalmente nell'**organizzazione produttiva e gestionale dell'aggiudicatario**, il quale assume la **direzione unitaria del servizio**, fornisce i locali e le dotazioni informatiche e risponde in via diretta del risultato finale nei confronti dell'amministrazione. Il subappalto, al contrario, postula la traslazione di una porzione autonoma della commessa a un terzo imprenditore dotato di propri mezzi, personale e organizzazione.

Tale chiarimento assume rilevanza sistematica fondamentale per tutti gli appalti di servizi complessi ad alta intensità professionale (sanità, servizi socio-assistenziali, consulenza ingegneristica, IT e formazione), confermando che l'impiego di figure specialistiche con contratti di lavoro autonomo non costituisce violazione dei limiti di subappalto, bensì ordinaria modalità di esecuzione del contratto consentita dall'autonomia d'impresa.

La puntuale qualificazione dei rapporti negoziali intercorrenti tra l'appaltatore e i collaboratori esterni assume una rilevanza cruciale per evitare contestazioni di violazione dei limiti di subappalto. L'art. 119 del D.Lgs. 36/2023 definisce il subappalto come il contratto con il quale l'affidatario affida a terzi

l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto. La fattispecie subappaltatoria postula quindi che il terzo esecutore sia un operatore economico organizzato in forma d'impresa, che impieghi propri mezzi e proprio personale e assuma il rischio d'impresa relativo alla specifica tranche esecutiva.

Al contrario, quando l'aggiudicatario ricorre a singoli professionisti o lavoratori autonomi privi di una struttura imprenditoriale autonoma, la prestazione si inquadra nello schema del **contratto d'opera manuale o intellettuale ex artt. 2222 e 2230 c.c.**. In tali ipotesi, il collaboratore si limita a prestare la propria opera personale e specialistica nell'ambito e sotto la direzione del committente principale, il quale rimane l'unico titolare dell'organizzazione d'impresa e l'**esclusivo responsabile del risultato produttivo**.

La sentenza n. 6702/2026 chiarisce magistralmente che assimilare tali collaborazioni al subappalto comporterebbe una paralisi applicativa per l'intero settore dei servizi complessi, imponendo oneri autorizzativi e comunicativi incompatibili con la fisiologica **flessibilità del lavoro professionale**. Ne deriva che il ricorso a lavoratori autonomi non necessita della **preventiva autorizzazione della stazione appaltante** prescritta per il subappalto, ferma restando la doverosa rendicontazione dei relativi costi in sede di giustificazione dell'anomalia dell'offerta.

04. Le modifiche soggettive del raggruppamento e l'estromissione della mandante ex art. 97

4.1 — Presupposti dell'estromissione e onere di motivazione rigorosa del diniego

La **stabilità dei partecipanti alle procedure di gara** convive con la necessità di consentire la **modificazione della composizione soggettiva dei raggruppamenti** qualora uno dei componenti sia colpito da una causa di esclusione o perda un requisito generale o speciale. L'art. 97 del D.Lgs. n. 36/2023, consente al raggruppamento di sostituire o estromettere il componente privo di requisiti senza incorrere nell'esclusione automatica dalla gara.

Con la recente sentenza 19 agosto 2026, n. 6693[2], la Quinta Sezione del Consiglio di Stato ha fissato un principio di **straordinario impatto per le stazioni appaltanti**: il diniego opposto dalla stazione appaltante alla richiesta di estromissione o sostituzione di una mandante (colpita, ad esempio, da irregolarità contributiva DURC o pendenze fiscali) deve essere **sorretto da una motivazione puntuale e stringente**. L'amministrazione deve dimostrare in concreto che l'apporto del componente escluso era essenziale, infungibile e distintivo per la conformazione dell'offerta tecnica, e che la sua estromissione determinerebbe una modifica sostanziale non compensabile dalle restanti imprese del raggruppamento. Un diniego basato su formule apodittiche è affetto da vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione e impone la riapertura dell'istruttoria.

4.2 — Accordi quadro e dimensionamento dei requisiti SOA in presenza di clausole di chiusura

I limiti alla modificabilità soggettiva del raggruppamento emergono con chiarezza nelle **procedure di accordo quadro multi-operatore**. Nella sentenza 19 agosto 2026, n. 6688[3], il Consiglio di Stato ha stabilito che qualora la *lex specialis* contenga una **clausola di chiusura** che consenta l'affidamento dei contratti attuativi fino al 100% dell'importo a base di gara in capo a un unico operatore (in caso di mancata stipula con gli altri graduati), i requisiti di qualificazione SOA devono essere posseduti per l'intero importo del lotto.

In tale fattispecie, l'eventuale deficit di qualificazione di una mandante, ancorché di entità percentuale minima, non può essere sanato mediante una *modifica in riduzione* del raggruppamento ex art. 97 del Codice qualora il raggruppamento non abbia tempestivamente dichiarato la carenza e non abbia proceduto all'estromissione prima della conclusione della fase di ammissione, confermando la natura inderogabile dei requisiti speciali previsti dalla legge di gara a presidio dell'esecuzione integrale.

La disciplina dell'art. 97 del D.Lgs. n. 36/2023 realizza un sofisticato punto di equilibrio tra il **principio di immodificabilità soggettiva dei partecipanti** e il **principio di conservazione degli atti giuridici** e della concorrenza. La norma consente la modificazione della composizione del raggruppamento temporaneo in presenza del venir meno di uno dei requisiti generali di cui agli artt. 94 e 95 o di requisiti speciali, permettendo l'estromissione del componente inadempiente e la riassunzione della prestazione da parte delle restanti imprese ovvero la sua sostituzione con altro operatore qualificato.

Tuttavia, come evidenziato dalla giurisprudenza più recente (in particolare Consiglio di Stato n. 6693/2026), il potere della stazione appaltante di valutare la modifica soggettiva non si traduce in un mero arbitrio espulsivo. La stazione appaltante che intenda respingere l'istanza di estromissione della mandante ha l'onere di **motivare specificamente le ragioni oggettive** per le quali la **fuoriuscita del componente** altererebbe la sostanza dell'offerta tecnica originaria. In mancanza di una prova rigorosa sull'**infungibilità delle competenze** o delle risorse apportate dal membro estromesso, il diniego risulta illegittimo per difetto di istruttoria e violazione del favor partecipationis.

Al contempo, nelle gare strutturate come accordi quadro (Consiglio di Stato n. 6688/2026), l'ammissibilità della modifica in riduzione trova un limite invalicabile nelle clausole di bando che impongono la **qualificazione integrale per l'intero importo del lotto**: qualora il raggruppamento non comunichi tempestivamente l'insufficienza del requisito di una mandante, la modifica postuma non può essere utilizzata per aggirare la carenza originaria di qualificazione, a presidio della trasparenza e della **par condicio tra i concorrenti**.

05. Il subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta nei raggruppamenti

5.1 — Natura ordinatoria del termine dell'art. 110 e principio del risultato

La verifica di congruità delle offerte sospette di anomalia costituisce una delle fasi procedimentali più delicate e complesse, specialmente quando l'offerta è formulata da una **compagine plurisoggettiva**. L'art. 110, comma 2, del D.Lgs. n. 36/2023 prevede che la stazione appaltante richieda per iscritto le **spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti**, assegnando un termine non superiore a quindici giorni.

Nella sentenza n. 6702/2026, i giudici di Palazzo Spada chiariscono che il termine per la conclusione della verifica di anomalia ha **natura meramente ordinatoria e acceleratoria**. In assenza di una sanzione di decadenza espressamente tipizzata dal legislatore, il superamento del termine temporale o la temporanea sospensione del subprocedimento non vizia l'aggiudicazione. Tale interpretazione è imposta dal **principio del risultato ex art. 1**, il quale esige che l'amministrazione pervenga all'affidamento assicurando l'accertamento sostanziale della serietà e affidabilità complessiva dell'offerta senza sacrificare l'interesse pubblico a rigidità temporali meramente formali.

5.2 — Giustificativi di costo vs immutabilità dell'offerta e clausole sociali

Uno snodo fondamentale nell'ambito dei **raggruppamenti temporanei e quote di esecuzione** investe il confine tra l'inammissibile modificazione dell'offerta tecnica e la lecita specificazione delle voci di costo in sede di giustificazioni antianomalia. La sentenza n. 6702/2026 ribadisce che le dichiarazioni rese nel **contraddittorio economico** assolvono all'unica funzione di **spiegare l'imputazione dei costi aziendali**, non potendo essere interpretate come una surrettizia redistribuzione delle quote o delle responsabilità esecutive tra mandataria e mandanti.

Parallelamente, nei servizi ad alta intensità di manodopera, la verifica di anomalia si salda con il rispetto delle **clausole sociali di riassorbimento del personale** e con la ribassabilità dei costi della manodopera. Come confermato dal Consiglio di Stato nelle sentenze n. 6615 del 14 agosto 2026[4] e n. 5732 del 18 giugno 2026[5], nonché dal TAR Lazio nella sentenza n. 1560 del 28 gennaio 2026[6], la sostenibilità dell'offerta deve essere verificata in concreto: i costi del lavoro ex art. 41, comma 14, del D.Lgs. 36/2023 non sono sottratti al ribasso, che si calcola sull'intera base d'asta, senza compromettere le retribuzioni minime inderogabili.

Il subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta previsto dall'art. 110 del D.Lgs. 36/2023 non si configura come un giudizio sanzionatorio o censorio, bensì come un'**analisi globale di sostenibilità economico-finanziaria e realizzabilità tecnica** della proposta formulata. L'obiettivo primario della stazione appaltante è accertare se l'offerta, nel suo complesso, sia affidabile e consenta una corretta esecuzione della commessa garantendo un **adeguato margine di utile** per l'operatore economico.

In tale cornice, la natura ordinatoria dei termini procedimentali risponde alla logica del **principio del risultato ex art. 1**: l'interesse pubblico all'aggiudicazione all'offerta più vantaggiosa e sostenibile prevale sul rigido rispetto di **scadenze endoprocedimentali** prive di efficacia decadenziale espressa. Ne consegue che la stazione appaltante può legittimamente concedere proroghe ragionevoli o sospendere l'istruttoria per consentire l'acquisizione di chiarimenti approfonditi senza che ciò determini alcuna illegittimità dell'aggiudicazione finale.

Un profilo di assoluta centralità riguarda il coordinamento tra giustificazioni di costo e clausole sociali di **salvaguardia occupazionale** (art. 57 del Codice). Come chiarito dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 6615/2026, l'operatore economico associato in raggruppamento deve dimostrare la reale fattibilità dell'assorbimento del personale uscente e l'effettiva coerenza dei costi orari con i **trattamenti**

salariali minimi dei contratti collettivi di settore, escludendo ribassi che comprimano i diritti inderogabili dei lavoratori o la **sicurezza sui luoghi di lavoro**.

06. Segretezza delle offerte e riedizione del potere di gara post-annullamento

6.1 — Il bilanciamento tra segretezza economica e riesame tecnico per ordine del giudice

Un profilo processuale e procedimentale di eccezionale rilievo affrontato dalla sentenza n. 6702/2026 investe il **principio di segretezza delle offerte economiche** e la rigida **separazione temporale tra la valutazione delle offerte tecniche e l'apertura delle buste economiche**. Nella fattispecie, un concorrente precedentemente escluso era stato riammesso con ordinanza cautelare del TAR dopo che la commissione giudicatrice aveva già aperto e reso note le offerte economiche degli altri concorrenti; la commissione aveva quindi proceduto alla valutazione dell'offerta tecnica del concorrente riammesso.

L'aggiudicataria eccepiva la radicale nullità della procedura per violazione del divieto di commistione tra aspetti tecnici ed economici. Il Consiglio di Stato rigetta l'eccezione, affermando che il principio di segretezza economica **non possiede valore assoluto**, dovendo essere bilanciato con i principi costituzionali ed eurounitari di **effettività della tutela giurisdizionale**, buon andamento ed economicità. Quando la conoscenza dei valori economici sia l'inevitabile conseguenza dell'esecuzione di una **decisione giurisdizionale**, la riapertura della fase tecnica non inficia la regolarità della gara, salva la dimostrazione concreta di un effettivo condizionamento della commissione.

6.2 — Il modello monofasico dell'aggiudicazione immediatamente efficace ex art. 17

L'intera dinamica di rinnovazione del potere amministrativo si inserisce nel nuovo assetto dell'**aggiudicazione delineato dall'art. 17 del D.Lgs. n. 36/2023**. In linea con i canoni di interpretazione sistematica della lex specialis (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 14 maggio 2026, n.

4744)[7] e con la distinzione tra requisiti di partecipazione ed esecuzione presidiata dal principio del risultato (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 23 gennaio 2026, n. 729)[8], la rinnovazione dell'istruttoria deve salvaguardare la parità di trattamento. Come evidenziato dalla Sezione Quarta nella sentenza 19 marzo 2026, n. 2529[9], il Codice del 2023 supera il vecchio meccanismo bifasico fondato sulla distinzione tra aggiudicazione provvisoria non efficace e successiva efficacia condizionata ai controlli.

L'art. 17, comma 5, del D.Lgs. 36/2023 configura un **procedimento unitario e monofasico**: la verifica del possesso dei requisiti in capo al primo graduato precede l'adozione del provvedimento conclusivo, il quale produce immediatamente la pienezza dei suoi effetti abilitativi alla stipula. In caso di annullamento giudiziale e riedizione del potere, la nuova determinazione di aggiudicazione ridisegna integralmente l'assetto degli interessi sostanziali, determinando la cessazione della materia del contendere o l'improcedibilità delle impugnazioni proposte avverso il pregresso atto caducato.

La gestione delle dinamiche procedurali a seguito di provvedimenti cautelari o sentenze di annullamento del giudice amministrativo pone delicati problemi di coordinamento tra il **principio di segretezza delle offerte** e il **principio di effettività della tutela giurisdizionale**. La regola della separazione tra fase tecnica ed economica è posta a presidio dell'**imparzialità della commissione giudicatrice**, affinché l'apprezzamento qualitativo dell'offerta tecnica non sia influenzato dalla **previa conoscenza dell'entità del ribasso economico** offerto dai concorrenti.

Tuttavia, qualora la commissione sia chiamata a rinnovare le valutazioni tecniche in esecuzione di una pronuncia giurisdizionale dopo l'avvenuta apertura delle buste economiche, il principio di segretezza deve necessariamente flettersi per consentire la **riedizione del potere amministrativo** e la reintegrazione della sfera giuridica del concorrente illegittimamente escluso. In ossequio al principio di conservazione e continuità dell'azione amministrativa, l'operato della commissione deve presumersi legittimo e imparziale, gravando sulla parte che contesti l'aggiudicazione l'onere di allegare e provare specifici indici di sviamento o macroscopica anomalia valutativa.

Tale approccio si inserisce armoniosamente nel nuovo disegno dell'art. 17 del D.Lgs. n. 36/2023 (Consiglio di Stato n. 2529/2026), il quale struttura l'aggiudicazione come **atto a efficacia diretta e immediata**, superando le lungaggini della vecchia scansione bifasica e garantendo la **rapida definizione del rapporto contrattuale** nell'interesse della collettività.

Metodo Giuridico
Ius et Ratio
ISSN 3103-7305

07. Conclusioni e linee operative per operatori economici e stazioni appaltanti

7.1 — Sintesi dei principi guida e presidi contrattuali per gli operatori economici

La partecipazione in forma aggregata richiede un'attenta **pianificazione preventiva sia sotto il profilo contrattuale che organizzativo**. Gli operatori economici associati in raggruppamento temporaneo devono predisporre **accordi interni chiari e trasparenti**, capaci di definire analiticamente la ripartizione dei compiti e delle responsabilità esecutive nel pieno rispetto delle prescrizioni della lex specialis di gara.

In particolare, per prevenire rischi di contestazioni o esclusioni, le imprese riunite devono presidiare i seguenti **ambiti operativi fondamentali**:

Il quadro giurisprudenziale consolidatosi nel corso del 2026 offre preziose indicazioni strategiche per le imprese partecipanti a gare pubbliche in forma aggregata. Nel comporre la propria offerta, il raggruppamento temporaneo deve aver cura di:

- **Formalizzare con chiarezza le quote di esecuzione:** Sebbene nei servizi non viga una corrispondenza millimetrica con i requisiti, l'indicazione delle parti di servizio assegnate a ciascun operatore resta presidio inderogabile di trasparenza ex art. 68, comma 2.
- **Distinguere contratti d'opera e subappalti:** In caso di ricorso a professionisti autonomi o prestatori d'opera intellettuale, documentare l'assenza di organizzazione aziendale complessa per qualificare correttamente il rapporto ex art. 2222 c.c. ed evitare contestazioni di subappalto non autorizzato.
- **Presidiare la tempestività nelle modifiche soggettive:** Qualora emerga una causa escludente o una perdita di requisiti in capo a una mandante, attivare immediatamente l'interlocuzione con la stazione appaltante ai sensi dell'art. 97 per procedere all'estromissione prima della chiusura delle verifiche.

- **Predisporre giustificativi economici analitici:** In sede di verifica di anomalia ex art. 110, fornire una puntuale scomposizione dei costi che rispecchi l'effettiva organizzazione d'impresa senza modificare l'impegno tecnico originario.

7.2 — Best practices per le stazioni appaltanti nella stesura della lex specialis

Per le amministrazioni aggiudicatrici, l'insegnamento del Consiglio di Stato impone una redazione degli atti di gara attenta e conforme ai canoni di **proporzionalità e non aggravamento**. Le stazioni appaltanti devono evitare di introdurre nella *lex specialis* **clausole escludenti atipiche** volte a imporre corrispondenze matematiche nei servizi in contrasto con l'art. 68 del Codice, valorizzando la responsabilità solidale quale garanzia primaria.

Inoltre, nei procedimenti di verifica dell'anomalia e nelle valutazioni sulle istanze di estromissione della mandante, il RUP e le commissioni di gara sono chiamati a redigere **motivazioni esaustive ed empiricamente fondate**, capaci di resistere al sindacato di legittimità del giudice amministrativo. L'attuazione consapevole dei principi del **risultato e della fiducia** consente di coniugare il **rigore selettivo con la massima apertura del mercato** alla concorrenza plurisoggettiva.

L'evoluzione dogmatica e pretoria sui **raggruppamenti temporanei e quote di esecuzione** delinea un quadro normativo maturo e orientato alla sostanza economica dei rapporti contrattuali. Per gli operatori economici riuniti in compagine plurisoggettiva, la flessibilità organizzativa riconosciuta dall'art. 68 si accompagna a precisi doveri di **leale collaborazione, autoresponsabilità e trasparenza** informativa sia nella fase di composizione dell'offerta sia nella gestione del contraddittorio di congruità.

Per le stazioni appaltanti, la piena comprensione delle differenze strutturali tra appalti di lavori e appalti di servizi consente di redigere bandi e disciplinari di gara chiari, privi di formalismi ridondanti e perfettamente allineati al principio del risultato. La corretta applicazione degli istituti di soccorso istruttorio ex art. 101 (Consiglio di Stato n. 1438/2026[10]) e subappalto necessario ex art. 119 (Consiglio di Stato n. 3053/2026[11]) rappresenta la migliore garanzia per prevenire il contenzioso giurisdizionale, assicurare la massima tempestività nell'affidamento delle commesse e realizzare opere e servizi di elevato standard qualitativo.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

Codice Civile • Artt. 1362, 1363 (Interpretazione dei contratti), 2222 (Contratto d'opera), 2230 (Prestazione d'opera intellettuale)

Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei Contratti Pubblici) • Artt. 1 (Principio del risultato), 2 (Principio della fiducia), 3 (Principio dell'accesso al mercato), 10 (Tassatività delle cause di esclusione), 17 (Fasi delle procedure di affidamento), 41 (Livelli e contenuti della progettazione), 68 (Raggruppamenti temporanei e consorzi ordinari di concorrenti), 97 (Cause di decadenza e modifiche soggettive), 100 (Requisiti di ordine speciale), 101 (Soccorso istruttorio), 110 (Offerte anormalmente basse), 113 (Requisiti di esecuzione), 119 (Subappalto)

Codice del Processo Amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104) • Artt. 34 (Sentenze di merito), 35 (Pronunce di rito), 120 (Disposizioni specifiche per i giudizi di appalto)

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 19 agosto 2026, n. 6702** — Negli appalti di servizi e forniture non vige l'obbligo di corrispondenza simmetrica tra qualificazione ed esecuzione; le prestazioni dei lavoratori autonomi integrano contratto d'opera ex art. 2222 c.c. e i termini di verifica dell'anomalia sono ordinatori. ↑
2. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 19 agosto 2026, n. 6693** — Il diniego di estromissione o sostituzione della mandante nel RTI ex art. 97 D.Lgs. 36/2023 esige una motivazione rigorosa sulla modifica sostanziale dell'offerta. ↑
3. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 19 agosto 2026, n. 6688** — Negli accordi quadro multi-operatore con clausola di affidamento integrale a unico aggiudicatario, il requisito SOA deve coprire il 100% dell'importo posto a base di gara. ↑
4. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 14 agosto 2026, n. 6615** — Verifica di anomalia dell'offerta nei servizi ad alta intensità di manodopera, clausole sociali e valutazione complessiva della sostenibilità economica. ↑
5. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 18 giugno 2026, n. 5732** — Modalità di computo del ribasso percentuale sui costi della manodopera ex art. 41 comma 14

D.Lgs. 36/2023 e applicazione all'intera base d'asta. ↑

6. **TAR Lazio Roma, Sez. V, Sentenza 28 gennaio 2026, n. 1560** — Limiti del sindacato giurisdizionale sul giudizio di anomalia dell'offerta della stazione appaltante alle sole ipotesi di macroscopica irragionevolezza. ↑

7. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 14 maggio 2026, n. 4744** — Canoni di interpretazione sistematica della lex specialis di gara ex artt. 1362 e 1363 c.c. e limiti all'avvalimento premiale. ↑

8. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 23 gennaio 2026, n. 729** — Il principio del risultato non può derogare ai requisiti di partecipazione alla gara, dovendosi distinguere tra idoneità giuridica e requisiti di esecuzione. ↑

9. **Consiglio di Stato, Sez. IV, Sentenza 19 marzo 2026, n. 2529** — Il procedimento monofasico dell'aggiudicazione ex art. 17 D.Lgs. 36/2023 e gli effetti della riedizione del potere amministrativo. ↑

10. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 12 febbraio 2026, n. 1438** — Applicazione del soccorso istruttorio integrativo ex art. 101 per l'omessa allegazione del DGUE in raggruppamenti temporanei. ↑

11. **Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza 2 aprile 2026, n. 3053** — Dichiarazione di subappalto nel DGUE e operatività del subappalto necessario a garanzia del favor partecipationis nei raggruppamenti. ↑

Federico Palumbo

Avvocato del Foro di Roma

Si occupa di diritto civile, diritto amministrativo e diritto del lavoro. Per Metodo Giuridico firma approfondimenti e note a sentenza sui profili sostanziali e processuali del contenzioso civile e amministrativo.