



DELIBERA N. 286

14 luglio 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 dal RTI S2 Costruzioni S.r.l.(capogruppo) - Impresa Adinolfi Giovanni S.r.l. (mandante in RTI) - Procedura negoziata, ai sensi dell'art. 162, comma 2 e 168, comma 6 del D.lgs. n. 36/2023, da svolgersi con modalità telematica, per l'appalto dei lavori di "Delocalizzazione dell'impianto di sollevamento di Manfredonia a servizio del serbatoio di compenso di Coppa Pilla, del serbatoio di Monte Sant'Angelo e del serbatoio alto di San Giovanni Rotondo" - CIG: BB046451D3 - Importo euro: 22.734.623,99 - S.A.: Acquedotto Pugliese

UPREC/PRE/0247/2026/L/PREC

Riferimenti normativi

Art. 103 d.lgs. 36/2023

Art. 2, comma 6 e art. 30, comma 2, all. II.12

Parole chiave

Appalto pubblico – Lavori – Lavori di rilevante entità – Cifra d'affari in lavori - Raggruppamento temporaneo di imprese – Modalità di possesso e dimostrazione

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 14 luglio 2026

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 54537 del 4 giugno 2026, con cui la SR2 Costruzioni S.r.l., in qualità di mandataria del RTI con mandante la



Adinolfi Giovanni S.r.l., ha contestato la sua esclusione dalla procedura di gara in oggetto, disposta in ragione del mancato possesso di un requisito di qualificazione richiesto dalla *lex specialis* di gara;

VISTO, in punto di fatto, che l'istante ha rappresentato:

- di aver partecipato alla procedura di appalto attraverso RTI da costituirsi composto da S2 COSTRUZIONI SRL, con una percentuale di partecipazione al raggruppamento dell'80,00% e dall'IMPRESA ADINOLFI GIOVANNI S.R.L., con una percentuale di partecipazione al raggruppamento del 20,00%;

- per la partecipazione alla procedura di gara erano richiesti due requisiti, ovvero il requisito di capacità economico finanziaria, consistente nell'aver realizzato *“una cifra d'affari ottenuta in lavori non inferiore a 2,5 volte l'importo a base di gara, nel quinquennio antecedente alla data di pubblicazione della Lettera d'invito, per un importo non inferiore ad € 56.836.559,98. Il requisito è comprovato secondo quanto previsto all'art. 18, commi 7 e 8 dell'All. II.12 al Codice”* e il requisito di capacità tecnica e professionale, ovvero il possesso dell'attestazione SOA nelle seguenti categorie di lavori: - Categoria prevalente OG6 - Classifica VIII per un importo di € 22.531.738,11; - Categoria scorporabile e subappaltabile OS28 - Classifica I per un importo di € 202.885,88.

- per quanto riguarda il requisito relativo alla capacità tecnica e professionale, il raggruppamento ha partecipato con i seguenti requisiti: S2 COSTRUZIONI SRL cat. Prevalente OG6 cl. VIII, IMPRESA ADINOLFI GIOVANNI S.R.L., cat. OG 6 cl. V;

- per quanto riguarda il requisito della capacità finanziaria, invece, il raggruppamento ha dichiarato di possedere una cifra d'affari complessiva pari a: S2 Costruzioni S.r.l.: € 24.085.470,00; Impresa Adinolfi Giovanni S.r.l.: € 115.610.590,00, per un totale pari ad euro 139.696.060,00;

- il Seggio di gara, verificato che l'importo della cifra d'affari dichiarato dalla S2 Costruzioni S.r.l. non soddisfaceva la quota di esecuzione del 80% ascritta alla ridetta impresa, ha attivato il soccorso istruttorio, chiedendo al legale rappresentante dell'impresa di presentare una dichiarazione *“nella quale chiarisce come intende soddisfare il requisito riferito alla cifra di affari richiesto dalla lex specialis di gara, in proporzione alla quota di esecuzione delle prestazioni che si è impegnato a realizzare”*;

- nella nota di riscontro, S2 COSTRUZIONI SRL, nel confermare le quote di partecipazione e di esecuzione dell'ATI e le cifre di affari delle singole imprese associate dichiarate in sede di presentazione dell'offerta, ha



prodotto una dichiarazione del seguente tenore: “...omissis...viene in rilievo il diverso requisito economico-finanziario della cifra d'affari in lavori, che la Lettera di invito non ha configurato come requisito individuale pro quota, ma come requisito da possedersi dal raggruppamento nel complesso...omissis...la cifra d'affari, invece, per come formulata nella *lex specialis*, è requisito economico-finanziario del soggetto collettivo concorrente, ossia del costituendo RTI nel suo complesso...omissis...Nel caso di specie, il requisito di capacità economico - finanziaria è stato posseduto e dichiarato dal costituendo RTI sin dalla presentazione dell'offerta”;

- la Stazione appaltante, valutata la documentazione ricevuta dal raggruppamento, ne ha disposto l'esclusione, ritenendo che sia la normativa di settore (art. 68, comma 11, d.lgs. 36/2023 e art. 30, comma 2, all. II.12 del d.lgs. 36/2023) che la *lex specialis* di gara prevedevano anche per il requisito di capacità economico-finanziaria, che l'esecutore possedesse il suddetto requisito in quota proporzionale ai lavori che lo stesso si era impegnato a svolgere;

CONSIDERATO che, in punto di diritto, l'istante ha riprodotto le medesime argomentazioni contenute nella risposta al soccorso istruttorio, sopra sinteticamente illustrate;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato in data 8 giugno 2026;

VISTA la memoria della Stazione appaltante, acquisita al prot. n. 57349 del 12 giugno 2026;

VISTO il vigente Regolamento di precontenzioso;

CONSIDERATO che la questione sollevata dall'istante è diretta a stabilire se in un appalto di lavori di rilevante importo, il requisito di cui all'art. 2, comma 6, dell'allegato II.12 del Codice debba essere dimostrato dal raggruppamento nel suo complesso o ciascuno dei soggetti che vi partecipa sia tenuto a possedere e a comprovare il requisito in misura percentuale corrispondente alla quota di esecuzione dei lavori che si è impegnato ad eseguire;

PREMESSO che, con riferimento al regime di qualificazione negli appalti di lavori, appare doveroso richiamare il principio di diritto espresso dal Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 6/2019, secondo il quale “*In applicazione dell'art. 92, co. 2, DPR 5 ottobre 2010 n. 207, la mancanza del requisito di qualificazione in misura corrispondente alla quota dei lavori, cui si è impegnata una delle imprese costituenti il raggruppamento temporaneo in sede di presentazione dell'offerta, è causa di esclusione*”



dell'intero raggruppamento, anche se lo scostamento sia minimo ed anche nel caso in cui il raggruppamento nel suo insieme (ovvero un'altra delle imprese del medesimo) sia in possesso del requisito di qualificazione sufficiente all'esecuzione dell'intera quota di lavori";

CONSIDERATO che il citato principio di diritto poggia anzitutto sul dato letterale dell'abrogato art. 92 del D.P.R. 207/2010 e, in particolare, sul rilievo che tale disposizione riconosce piena libertà delle imprese partecipanti al raggruppamento di suddividere tra loro le quote di esecuzione dei lavori, sia in via preventiva sia in via successiva - sia pure previa autorizzazione -, fermo il limite rappresentato dai requisiti di qualificazione posseduti dall'impresa associata. *"In tal modo, però,"* aggiunge il Consiglio di Stato, *"appare evidente come le norme evocate ne presuppongano un'altra ad esse preordinata, e precisamente la norma secondo la quale l'impresa associata partecipa alle gare in base ai (e nei limiti dei) propri requisiti di qualificazione. Se, infatti, la quota di esecuzione dei lavori da parte dell'impresa associata, in sede di attribuzione preventiva e/o di definizione successiva, può essere liberamente stabilita nei limiti del possesso dei corrispondenti requisiti di qualificazione, ciò significa a tutta evidenza che è la partecipazione stessa alla gara da parte dell'impresa associata in r.t.i. che può avvenire solo a condizione del possesso di requisiti di qualificazione corrispondenti alla quota di esecuzione per essa prevista".* Inoltre, tale orientamento è coerente con la natura e la finalità dei requisiti di qualificazione. Tali requisiti, infatti, attengono alle caratteristiche soggettive del concorrente che partecipa alla gara ed aspira all'aggiudicazione, e ciò al fine di assicurare la stazione appaltante sulla sua serietà, professionalità e capacità imprenditoriale in ordine alla realizzazione di quella parte di lavoro che potrebbe, in caso di esito positivo della gara, essergli affidata. I requisiti di qualificazione sono funzionali, dunque, alla cura e tutela dell'interesse pubblico alla selezione di contraenti affidabili, onde garantire al meglio il risultato cui la pubblica amministrazione tende con l'indizione della gara: un risultato che non pertiene alla pubblica amministrazione come soggetto, ma al più generale interesse pubblico del quale l'amministrazione/stazione appaltante risulta titolare e custode. In questo senso, appare evidente come non sia possibile contrapporre ad una interpretazione del requisito di qualificazione come "personale" (cioè riferito alla singola impresa facente parte del raggruppamento), un'altra interpretazione che, invece, ritenga tale requisito come riferito, complessivamente, all'intero raggruppamento, in tal modo rendendo possibile sopperire alle eventuali "carenze" di una impresa associata con la "sovrabbondanza" di requisito eventualmente presente in capo ad altra impresa associata. Ed infatti: per un verso,



poiché il sistema dei requisiti di qualificazione ha la funzione innanzi descritta (di garanzia di serietà ed affidabilità tecnica ed imprenditoriale dell'impresa), esso non può (per avere e mantenere le ragioni della sua previsione) che riferirsi ad ogni singola impresa, ancorché associata in un raggruppamento; per altro verso, diversamente opinando, si finirebbe con il conferire una sorta di "soggettività" al raggruppamento, al di là di quella delle singole imprese partecipanti; e ciò in quanto una sorta di interscambiabilità dei requisiti di partecipazione, quale quella ipotizzata, risulta più agevolmente ipotizzabile laddove si riconoscesse (ma così non è) una personalità giuridica propria al r.t.i.;

CONSIDERATO che il contenuto dispositivo dell'art. 92, comma 2, dell'abrogato D.P.R. 207/2010 è stato riproposto, per quanto in tale sede rivela, all'art. 30, comma 2, dell'allegato II.12 del Codice, il quale stabilisce che *"Per i raggruppamenti temporanei di cui all'articolo 65, comma 2, lettera e), del codice..., le quote di partecipazione al raggruppamento o consorzio possono essere liberamente stabilite entro i limiti consentiti dai requisiti di qualificazione posseduti dall'associato o dal consorziato. I lavori sono eseguiti dai concorrenti riuniti secondo le quote indicate in sede di offerta, fatta salva la facoltà di modifica delle stesse, previa autorizzazione della stazione appaltante che ne verifica la compatibilità con i requisiti di qualificazione posseduti dalle imprese interessate"*;

RITENUTO, in tale contesto, che il regime di qualificazione proprio dei raggruppamenti temporanei di impresa negli appalti di lavori – vale a dire la necessaria corrispondenza tra requisito di qualificazione e quota di lavori che il singolo componente del RTI si è impegnato ad eseguire – si applica a tutti i requisiti di qualificazione previsti dal Codice e, dunque, anche al requisito della cifra di affari nel caso di lavori di rilevante entità;

RITENUTO che tale conclusione poggia sui seguenti elementi:

- Il dato letterale. L'art. 30, comma 2, dell'allegato II.12 del Codice, prevede un obbligo - la necessaria corrispondenza tra le quote di qualificazione e di esecuzione – genericamente riferito ai "requisiti di qualificazione". In mancanza di eccezioni positivamente previste, l'obbligo trova applicazione per tutti i requisiti di qualificazione previsti dal bando;
- Il criterio teleologico-finalistico. Alla luce della funzione assolta dai requisiti di qualificazione, così come tratteggiata dal Consiglio di Stato nella citata pronuncia resa in Adunanza Plenaria n. 6/2019, è necessario che anche per la cifra di affari in lavori si adotti un criterio che valorizzi la serietà, professionalità e capacità imprenditoriale del



singolo componente in ordine alla realizzazione di quella parte di lavoro che si è impegnato ad eseguire, in quanto indice di affidabilità per la Stazione appaltante;

- La ragionevolezza del sistema. Appare manifestamente illogico e irrazionale un sistema che, per gli appalti di lavori, adotti un criterio non omogeneo e univoco quanto alle modalità di possesso e comprova dei requisiti di qualificazione, prescrivendo un obbligo di necessaria corrispondenza solo per una parte dei requisiti e non per altri;
- La differenza rispetto agli appalti di servizi. In una recente pronuncia, il Consiglio di Stato ha rappresentato come l'inesistenza di un obbligo di corrispondenza, negli appalti di servizi e forniture, si basa sul fatto che i servizi, come le forniture, costituiscono, in linea di principio, una prestazione unica, che non è scindibile, per cui i requisiti di qualificazione sono richiesti in via generale, salvo diverse specifiche previsioni della *lex specialis* di gara, al raggruppamento complessivamente, fermo restando che il soggetto esecutore, anche in caso di modifiche successive all'aggiudicazione, deve essere in possesso degli specifici requisiti prescritti per la esecuzione della prestazione (Cons. Stato, 5 dicembre 2025, n. 9599);

CONSIDERATO che anche il tenore della lettera d'invito non lasciava adito a dubbi interpretativi. Infatti, al paragrafo "Indicazioni sul possesso dei requisiti speciali nei raggruppamenti temporanei" (pagg. 16-17), con riferimento ai Requisiti di capacità economico finanziaria, è espressamente previsto che: *"b) Il requisito relativo al possesso della cifra d'affari richiesta deve essere posseduto dal raggruppamento nel complesso, ferma restando la necessità che l'esecutore sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare"*. In un caso identico a quello di specie, il giudice amministrativo ha avuto occasione di rilevare che *"In particolare, secondo la tesi di parte, il requisito relativo al volume d'affari poteva essere posseduto in modo complessivo ed unitario dal RTI, senza che tale onere dovesse necessariamente gravare sulla singola impresa facente parte del raggruppamento. L'assunto non può essere condiviso poiché in contrasto tanto con la norma primaria che con la lettera di invito, lex specialis della gara. Premesso che nella specie è stato richiesto per la partecipazione alla gara un volume d'affari complessivo pari al doppio dei lavori da seguire, la lettera di invito ha specificato che il requisito dovesse essere posseduto sì dal raggruppamento, ferma però la necessità che ciascuna impresa fosse a propria volta in possesso dei requisiti in relazione ai lavori che si sarebbe impegnata ad eseguire individualmente. Al riguardo può essere richiamato l'orientamento del Consiglio di Stato secondo cui nelle*



gare pubbliche, nell'interpretazione della lex specialis di gara, devono trovare applicazione le norme in materia di contratti, e dunque anzitutto i criteri letterale e sistematico previsti dagli artt. 1362 e 1363 c.c. (Cons. Stato Sez. V, 15/04/2023, n. 3394; Cons. Stato Sez. V, 31/10/2022, n. 9386; Cons. Stato, Sez. V, 31/03/2021, n. 2710). Oltre quindi alla disposizione richiamata dalla parte ricorrente (paragrafo 4.3.2.), va esaminato il passaggio contenuto a pag. 15, secondo periodo della Lettera di invito: la formula adottata specifica adeguatamente che, non soltanto le capacità tecnico professionali, ma anche quelle economico-finanziarie, devono essere possedute da ciascun esecutore con riferimento alla prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare. Per converso, la disposizione in parola costituisce trasposizione di quanto previsto dal nuovo Codice dei contratti all'art. 68, comma 11". (TAR Puglia, Bari, 25 novembre 2024, n. 1211; in senso analogo cfr. anche TAR Basilicata, 6 febbraio 2021, n. 107);

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che l'esclusione del raggruppamento dalla gara è conforme alla normativa di settore e alle previsioni della *lex specialis* di gara.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 22 luglio 2026

Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente.