

Appalti di lavori: ANAC ribadisce la sufficienza della SOA e censura gli accordi quadro senza progetto

20 Novembre 2025

Le stazioni appaltanti non possono richiedere requisiti di partecipazione ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 100 del Codice dei contratti pubblici. Per gli appalti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro, il possesso di attestazione SOA in categorie e classifiche adeguate rappresenta condizione **necessaria e sufficiente** per la dimostrazione dei requisiti di partecipazione.

L'introduzione di requisiti economico-finanziari aggiuntivi - come la richiesta di un determinato fatturato - costituisce una violazione grave, in quanto limita ingiustificatamente la concorrenza, restringendo la platea dei potenziali partecipanti. Tale principio trova applicazione anche quando il valore dell'appalto si avvicina alle soglie che consentirebbero eccezioni normative.

È questo, in sintesi, quanto affermato nella [**Delibera n. 430 del 5 novembre 2025**](#) (Parere motivato ex art. 220, comma 3, d.lgs. 36/2023), con cui l'ANAC ha ordinato a una stazione appaltante l'annullamento in autotutela di tutti gli atti di una procedura aperta per l'affidamento di un accordo quadro relativo a lavori di manutenzione straordinaria, messa in sicurezza ed efficientamento del sistema portuale di interesse regionale.

Di seguito l'approfondimento della Delibera da parte della Direzione Legislazione Opere Pubbliche in cui si affrontano anche i temi della progettazione a base di gara, della ripetizione di lavori analoghi "a valle" di un accordo quadro e dei criteri premiali dell'OEPV (v. anche Newsletter ANCE del 10 novembre 2025).

1. Il caso esaminato

La procedura riguardava un **accordo quadro quadriennale** per lavori di manutenzione straordinaria del sistema portuale regionale, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con riapertura del confronto competitivo tra un massimo di cinque operatori economici. L'importo complessivo stimato era pari a **€ 18.810.025,60**, comprensivo di importo a base di gara, opzione di estensione delle prestazioni (art. 120, co. 9, Codice), proroga tecnica (art. 120, co. 11, Codice) e riaffidamento di lavori analoghi (art. 76, co. 6, Codice).

2. Le criticità censurate dall'ANAC

2.1. Violazione dell'art. 100, comma 4, e dell'Allegato II.12 del Codice - Requisito di fatturato illegittimo

La **criticità principale**, che ha determinato l'ordine di annullamento, riguarda l'art. 6.2, lett. b) del disciplinare di gara, che richiedeva, oltre alla certificazione SOA: *"Fatturato, maturato nei migliori tre anni del quinquennio precedente, almeno pari a € 5.000.000,00 (euro cinque milioni) IVA esclusa"*

L'ANAC ha ribadito il granitico orientamento – su tutti, cfr. Parere di Precontenzioso n. 28 del 30 gennaio 2025 su fatturato e lavori analoghi – secondo cui tale previsione deve essere considerata **illegittima** per le seguenti ragioni:

– **Il quadro normativo di riferimento**

L'art. 100, comma 4, del Codice (come modificato dal correttivo 2024) stabilisce che: *“Il possesso di attestazione di qualificazione in categorie e classifiche adeguate ai lavori da appaltare rappresenta **condizione necessaria e sufficiente** per la dimostrazione dei requisiti di partecipazione di cui al presente articolo nonché per l'esecuzione, a qualsiasi titolo, dell'appalto”*

Tale principio è ribadito dall'art. 1, comma 2, dell'Allegato II.12: *“L'attestazione di qualificazione rilasciata a norma del presente allegato costituisce **condizione necessaria e sufficiente** per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici”*.

Inoltre, l'art. 100, co. 12, del Codice prevede espressamente che: *“Salvo quanto previsto dall'articolo 102 o da leggi speciali, le stazioni appaltanti richiedono **esclusivamente** i requisiti di partecipazione previsti dai commi precedenti dal presente articolo”*

– **La ratio del sistema SOA**

Il sistema di qualificazione SOA è **vincolato, vincolante e unico**: per regola generale, le stazioni appaltanti possono richiedere solamente l'attestazione SOA per la dimostrazione del possesso dei requisiti speciali.

Tale sistema è volto ad evitare che per i lavori i requisiti di capacità tecnica ed economico-finanziaria *“debbono essere accertati di volta in volta nel corso delle singole gare”* (ex multis CGA Reg. Sicilia n. 559 del 21.12.2017; TAR Campania – Salerno, n. 513 del 26.2.2021). L'attestazione SOA presuppone infatti già una qualificazione idonea dell'operatore economico che da sola comprova alla stazione appaltante che il concorrente ex art. 100, co. 6, è *“in possesso di adeguata capacità economica e finanziaria, di adeguata dotazione di attrezzature tecniche e risorse umane, e dispone la classificazione per importi in ragione della documentata pregressa esperienza professionale.”*

È dunque di chiara evidenza, secondo l'ANAC, la circostanza che la richiesta di requisiti di partecipazione ulteriori a comprova della capacità tecnica e della stabilità economico-finanziaria dell'impresa partecipante appare del tutto ultronea.

– **Il carattere restrittivo della clausola**

La richiesta di un fatturato in un orizzonte temporale **inferiore** (5 anni anziché 15) e con **diversa decorrenza** (dalla pubblicazione del bando anziché dalla sottoscrizione del contratto SOA) si pone in chiaro contrasto con la normativa, **ulteriormente restringendo** il novero dei potenziali concorrenti.

2.2. Impossibilità di invocare l'art. 103 del Codice

La stazione appaltante aveva tentato di giustificare la richiesta aggiuntiva sostenendo che il valore complessivo dell'appalto supererebbe € 20.658.000, soglia oltre la quale l'art. 103 consentirebbe di richiedere requisiti aggiuntivi per verificare la capacità economico-finanziaria dell'operatore.

L'ANAC ha respinto tale argomentazione per tre ordini di motivi.

Anzitutto, il valore globale stimato dalla stessa stazione appaltante (art. 3.4 del disciplinare) è pari a € 18.810.025,60, **inferiore alla soglia** di € 20.658.000. Tale importo è comprensivo di tutte le opzioni previste (proroga tecnica, opzione di proroga, ripetizione servizio analogo).

Inoltre, l'opzione relativa alla ripetizione dei lavori analoghi (€ 5.532.360,45) è essa stessa illegittima qualora, in assenza di progettazione a base di gara, sia connessa alla stipula dei singoli contratti attuativi, con l'assurda conseguenza che la ripetizione possa essere esercitata entro tre anni dall'ultimo contratto attuativo stipulato alla scadenza (quadriennale) dell'accordo quadro, ciò in contrasto con l'art. 76, comma 6, del Codice; ne consegue, in aggiunta a quanto già contestato nel paragrafo sub 2), che anche il valore globale dell'appalto, calcolato ai sensi dell'art. 14 del Codice, è stato a sua volta determinato in rialzo, in quanto comprensivo della citata opzione stimata dalla stazione appaltante per un importo pari ad euro 5.532.360,45, di contro il valore reale dell'appalto è di circa **€ 13 milioni**.

Infine, anche qualora la soglia fosse superata, il requisito richiesto non risponde ai criteri dell'art. 103, che prevede: *"parametri economico-finanziari **significativi** richiesti, **certificati da società di revisione** ovvero da altri soggetti preposti che si affianchino alle valutazioni tecniche proprie dell'organismo di certificazione, da cui emerga in modo inequivoco **l'esposizione finanziaria** dell'operatore economico"*.

Nel disciplinare non è richiesto alcun "parametro economico-finanziario significativo certificato", ma un generico fatturato maturato nei migliori tre anni del quinquennio precedente, in analogia all'art. 100, comma 11, del Codice. Non vi è inoltre alcun richiamo, espresso o implicito, all'art. 103 nel disciplinare.

3. Le ulteriori criticità segnalate

Oltre alla violazione principale, l'ANAC ha evidenziato ulteriori irregolarità da correggere in sede di riedizione della gara.

– **Assenza di progettazione a base di gara**

Non risulta presente alcun livello di progettazione a base della procedura per l'affidamento dell'accordo quadro, essendo stata rinviata la redazione del progetto esecutivo alla fase successiva alla selezione dei cinque operatori.

L'art. 41, commi 5 e 5-bis, del Codice richiede che a base dell'affidamento di lavori sia presente almeno un progetto esecutivo (che contenga anche gli elementi del livello omesso); oppure, un progetto di fattibilità tecnico-economica semplificato (solo per manutenzioni straordinarie non strutturali).

Nessuna deroga è contemplata per gli accordi quadro di lavori. La fase di progettazione ha la funzione di definire esattamente l'oggetto delle prestazioni, determinare i requisiti SOA congruenti, consentire agli operatori di comprendere le prestazioni richieste e permettere la corretta formulazione dell'offerta.

– **Illegittimità della clausola di ripetizione lavori analoghi**

Il disciplinare prevedeva la possibilità di affidare all'aggiudicatario, nel triennio successivo, nuovi lavori consistenti nella ripetizione di lavori analoghi ai sensi dell'art. 76, comma 6, del Codice.

L'art. 76, comma 6, consente la ripetizione solo in presenza di condizioni **tassative e cumulative**:

- ripetizione di lavori analoghi con il medesimo contraente;
- conformità a un **progetto a base di gara** (nel caso di specie, inesistente);
- previsione sin dal primo affidamento nel bando e nel contratto;
- aggiudicazione del primo appalto con procedura aperta, ristretta o altra procedura ex art. 70.

Nel caso specifico manca il requisito fondamentale del progetto a base di gara, oltre che il già citato errore nella determinazione **al rialzo** del valore globale dell'appalto di circa **€ 13 milioni** (anziché € 18,8 milioni).

– **Criteri premiali per prestazioni aggiuntive**

Il disciplinare attribuiva un punteggio premiale incrementale (fino a 5 punti) per l'offerta di un periodo di **manutenzione ordinaria** delle opere realizzate.

L'art. 108, comma 11, del Codice (modificato dal correttivo) stabilisce espressamente: *"le stazioni appaltanti **non possono attribuire alcun punteggio** per l'offerta di opere o prestazioni aggiuntive rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d'asta"*.

La previsione del bando è quindi illegittima perché premia prestazioni **ultronee** rispetto a quelle richieste (e sotto tale profilo, l'ANAC evidenzia che la mancanza di progettazione rende ancora più grave la violazione).

Inoltre, se le attività fossero essenziali, andrebbero previste come **requisiti minimi**, non come criteri premiali. Per di più, sono contrari delle disposizioni di legge i criteri che richiedono l'offerta una manutenzione fino a 30 mesi aggiuntivi (che potrebbe eludere il limite massimo di durata dell'accordo quadro pari a 4 anni) e una polizza fidejussoria aggiuntiva (20% del contratto) non prevista per legge.

– **Difformità tra documenti di gara**

Sussisteva difformità tra i criteri di valutazione previsti nel disciplinare (art. 23.5) e quelli nel documento "richiesta di offerta per confronto competitivo" (art. 3.2), con punteggi e sub-criteri diversi per i medesimi elementi valutativi.

3. **La decisione dell'ANAC e i rimedi richiesti**

L'ANAC ha qualificato la violazione principale (requisito di fatturato aggiuntivo) come **grave violazione** ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. i) del Regolamento ANAC 268/2023 (relativo a *"clausole, misure, o condizioni ingiustificatamente restrittive della partecipazione e, più in generale, della concorrenza"*).

La Stazione Appaltante è stata **invitata ad annullare in autotutela** il bando di gara, il disciplinare di gara e tutti gli atti conseguenziali medio tempore eventualmente adottati.

Ai sensi dell'art. 220, comma 3, del Codice, è stato assegnato un **termine di 30 giorni** dalla ricezione del parere per agire in conformità, con avvertenza che, in mancanza, l'Autorità sarà legittimata ad **impugnare** la documentazione di gara esaminata.

4. Conclusioni e implicazioni pratiche

Dal punto di vista dell'ANCE, la Delibera n. 430/2025 costituisce un interessantissimo richiamo ad alcuni principi cardine della disciplina sugli appalti pubblici di lavori:

- Sistema di qualificazione

Il possesso della SOA è sufficiente e unico: non possono essere introdotti requisiti economico-finanziari o tecnici aggiuntivi come condizioni di partecipazione, poiché le verifiche di capacità sono già compiute dall'organismo di attestazione. L'art. 100, comma 12, del Codice è tassativo: *"le stazioni appaltanti richiedono esclusivamente i requisiti di partecipazione previsti"* dall'articolo stesso e il principio di necessità e sufficienza della SOA non ammette eccezioni, salvo i casi tassativamente previsti (art. 102 o leggi speciali). L'eventuale applicazione dell'art. 103 (appalti oltre € 20.658.000) richiede: effettivo superamento della soglia, richiesta di parametri economico-finanziari significativi e certificati nonché dimostrazione dell'esposizione finanziaria, non mero fatturato storico. Ogni requisito aggiuntivo costituisce potenziale violazione grave punibile ai sensi dell'art. 220, comma 3, del Codice.

- Progettazione negli accordi quadro

Anche gli accordi quadro richiedono per l'affidamento di lavori un livello minimo di progettazione a base di gara (progetto esecutivo o PFTE semplificato per manutenzioni straordinarie non strutturali, ex art. 41, co. 5 e 5-bis). La progettazione è necessaria per definire l'oggetto delle prestazioni, determinare le SOA richieste, consentire la corretta formulazione dell'offerta e garantire la trasparenza.

- Ripetizione di lavori analoghi

I lavori analoghi sono ammessi solo in presenza di condizioni tassative e cumulative. La clausola di ripetizione non può essere prevista in assenza di progettazione a base di gara, tanto più negli accordi quadro. In quest'ultimo caso, la ripetizione decorre dalla stipula del "contratto originario" (l'accordo quadro), non dai singoli contratti attuativi, pena l'elusione dei limiti temporali di 4 anni.

- Criteri premiali

È vietato attribuire punteggio per opere o prestazioni aggiuntive rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d'asta (art. 108, co. 11). Se le prestazioni aggiuntive sono ritenute essenziali dalla stazione appaltante, vanno previste come requisiti minimi dell'offerta, non come criteri premiali. L'offerta di periodi di manutenzione aggiuntivi che eccedano la durata massima dell'accordo quadro (4 anni) costituisce elusione dei limiti di durata contrattuale. Non possono essere richieste garanzie fideiussorie aggiuntive (es. polizze al 20% per manutenzione) non previste dalla legge.