



DELIBERA N. 245 del 24 giugno 2026

Oggetto

Istanza di parere di precontenzioso ex art. 220, comma 1, del d.lgs. 36/2023 presentata da L.G.R. Appalti S.r.l. – Procedura telematica aperta ai sensi degli artt. 44 e 71 del D. Lgs. n. 36/2023 e smi per l'affidamento dell'appalto integrato dei lavori per la realizzazione di un edificio scolastico in Viale Gianluigi Bonelli, altezza Largo Walter Molino, in località Torrino Mezzocammino – ricadente nel Municipio XI, Roma – mediante appalto integrato, per conto del Comune di Roma - Importo a base di gara: euro 14.468.673,65 – S.A. Città Metropolitana di Roma Capitale – CIG: B7C5719BF2 - istanza congiunta per adesione

UPREC 0179/2026/L

Riferimenti normativi

Artt. 108, co. 12 e 110 d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Appalto – graduatoria – anomalia - scorrimento – invarianza - regressione procedimentale

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
nell'adunanza del 24 giugno 2026

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere acquisita al prot. n. 39752 del 22 aprile 2026, e la relativa memoria, presentata dall'operatore economico L.G.R. Appalti S.r.l., giunto secondo nella gara bandita dalla Città Metropolitana di Roma Capitale per l'affidamento dell'appalto integrato dei lavori per la realizzazione di un edificio scolastico, che contesta l'operato della stazione appaltante e la graduatoria finale della gara. In particolare, l'istante riferisce che l'operatore economico giunto primo in graduatoria



veniva escluso in quanto rinunciava a presentare i giustificativi della propria offerta in sede di verifica di anomalia. Il secondo graduato L.G.R. Appalti S.r.l. contesta dunque il fatto che la S.A., invece di scorrere la graduatoria e disporre l'affidamento a proprio favore, abbia ritenuto di applicare il meccanismo di regressione procedimentale, formando una nuova graduatoria nella quale l'istante si ritrovava nuovamente in seconda posizione, mentre l'aggiudicazione veniva disposta a favore di Consorzio Stabile Intesa. L'istante sottolinea che tale *modus operandi* sarebbe in contrasto con le prescrizioni del disciplinare di gara che prevedeva, nel caso di esclusione a seguito di verifica di non congruità dell'offerta, lo scorrimento della graduatoria. Secondo l'istante, la condotta della Commissione di gara sarebbe inoltre in contrasto con il principio di "invarianza" di cui all'art. 108, co. 12 d.lgs. 36/2023 in conseguenza dell'esclusione di un concorrente la cui offerta aveva concorso all'elaborazione dei punteggi. La S.A. non accoglieva tuttavia tale prospettazione, ritenendo che il termine "scorrimento" all'interno del disciplinare fosse stato utilizzato in un'accezione atecnica. Pertanto, le parti concordavano di chiedere parere all'Autorità e di attendere l'esito del presente procedimento;

VISTA la nota di adesione della S.U.A. della Città Metropolitana di Roma Capitale, acquisita al prot. n. 44273 del 6 maggio 2026, e l'allegata memoria, con la quale la stazione appaltante riferisce innanzi tutto di aver attivato il sub-procedimento di verifica dell'anomalia nei confronti dell'offerta giunta prima in graduatoria che prevedeva un ribasso del 40% sull'importo dei lavori oggetto di affidamento. Dal momento che il concorrente primo classificato rinunciava all'offerta e non presentava alcuna giustificazione, la S.A. procedeva alla sua esclusione ed effettuava il ricalcolo delle medie ai fini della formazione della nuova graduatoria. In proposito, la S.A. osserva che il principio di invarianza previsto dall'art. 108, co. 12 del Codice e invocato dall'istante opera solamente dopo l'aggiudicazione, e pertanto ritiene che fino a quel momento debba operare il meccanismo della regressione procedimentale. In base a tale regola, il principio di invarianza non potrebbe dunque essere utilizzato per cristallizzare la graduatoria prima che la procedura non sia conclusa;

VISTO l'avvio del procedimento effettuato con nota prot. n. 44467 in data 6 maggio 2026;

VISTA la memoria del controinteressato Consorzio Stabile Intesa, acquisita al prot. n. 46302 del 12 maggio 2026, con cui l'operatore economico, risultato aggiudicatario a seguito della formazione della nuova graduatoria, rappresenta che la nuova



graduatoria deriva dal ricalcolo delle medie e della rideterminazione dei punteggi a seguito dell'esclusione dell'offerta del primo classificato che aveva presentato un ribasso del 40% e non aveva prodotto le giustificazioni richieste. Il Consorzio, nel richiamare la giurisprudenza sull'argomento, evidenzia che la *ratio* del principio di invarianza/intangibilità della soglia di anomalia sta nell'assicurare continuità e stabilità alle procedure di gara, evitando l'incidenza delle sopravvenienze intervenute dopo il provvedimento di aggiudicazione, secondo quanto previsto dall'attuale Codice (art. 108, co. 12 del d.lgs. 36/2023), mentre prima di tale momento le eventuali variazioni rilevano ai fini del calcolo delle medie, della soglia di anomalia e dei punteggi. In una fase anteriore al provvedimento di aggiudicazione, dunque, opererebbe il meccanismo di regressione procedimentale che consentirebbe di ricalcolare la soglia di anomalia e i punteggi eliminando l'effetto distorsivo dovuto ad eventuali ribassi eccessivi. Ciò sarebbe particolarmente rilevante in una procedura, come quella del caso di specie, in cui il punteggio è assegnato con il metodo aggregativo-compensatore, nel quale i valori delle offerte sono rapportati a quelli degli altri concorrenti e pertanto l'esclusione del concorrente che presentava un ribasso notevole modificava i parametri di riferimento. Nel rammentare che l'attivazione della verifica di congruità dell'offerta rientra nei poteri attribuiti alla stazione appaltante dall'art. 110 del d.lgs. 36/2023 anche nei casi in cui un'offerta appaia anormalmente bassa in base a elementi specifici, l'o.e. riferisce che il concorrente giunto primo nella graduatoria iniziale presentava un ribasso del 40% sulla componente lavori, che chiaramente appariva subito rilevante e quindi giustificava l'attivazione dei menzionati poteri. Il concorrente stesso ammetteva poi di essere incorso in un errore materiale e di aver presentato un ribasso eccessivo per aver scambiato, nella propria offerta, le percentuali di ribasso della componente lavori e della componente progettazione. Infine, il controinteressato osserva che il termine "scorrimento" utilizzato nel disciplinare di gara dovrebbe essere interpretato in senso atecnico, teso semplicemente ad indicare la necessità di individuare il nuovo aggiudicatario, in tal caso a seguito del necessario ricalcolo delle medie e dei punteggi. Non potendo la *lex specialis* porsi in deroga alla norma di cui all'art. 108, co. 12 del d.lgs. 36/2023, la stazione appaltante interpretava la clausola del disciplinare nel solo modo compatibile con la disposizione normativa e con i principi di imparzialità e buon andamento;

VISTO il disciplinare di gara, che al paragrafo dedicato alle "Modalità di svolgimento della gara e procedura di aggiudicazione" prevede che «[...] La Stazione appaltante,



nel caso in cui l'offerta in sede di valutazione dell'anomalia venga dichiarata non congrua, procederà ad escludere il concorrente la cui offerta è stata ritenuta non congrua. Successivamente rinvierà gli atti di gara alla Commissione giudicatrice affinché la stessa, scorrendo la graduatoria, individui la nuova migliore offerta determinando la proposta di aggiudicazione»;

VISTO l'art. 108, co. 12 del d.lgs. 36/2023 secondo cui «Ogni variazione che intervenga, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, successivamente al provvedimento di aggiudicazione, tenendo anche conto dell'eventuale inversione procedimentale, non è rilevante ai fini del calcolo di medie nella procedura, né per l'individuazione della soglia di anomalia delle offerte, eventualmente stabilita nei documenti di gara, e non produce conseguenze sui procedimenti relativi agli altri lotti della medesima gara»;

VISTA la più recente giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. V, sent. 27 maggio 2026, n. 4268), che ha osservato che il citato art. 108, co. 12 del d.lgs. 36/2023, recante il cd. "principio di invarianza", «comporta l'indifferenza della graduatoria (cd. invarianza) rispetto ad eventuali modifiche derivanti da atti di autotutela dell'Amministrazione o da provvedimenti giurisdizionali intervenuti successivamente all'aggiudicazione, ma non si occupa di situazioni diverse, e cioè di esclusioni che abbiano preceduto l'aggiudicazione». La citata sentenza ha quindi precisato che «la regressione procedimentale, rispetto a cui l'invarianza integra una deroga, costituisce la regola ove l'esclusione di un concorrente sia collegata ad una patologia del procedimento, rispondendo in tale ipotesi ad un principio generale dell'ordinamento [...] che impone la ripresa del procedimento nella fase immediatamente anteriore a quella della verifica del vizio, onde evitare la propagazione dei suoi effetti. Al contrario, nell'ipotesi in cui l'esclusione di un concorrente non derivi da un'invalidità (ad esempio, dalla partecipazione alla gara di un concorrente privo dei requisiti), ma dall'applicazione stessa delle regole del procedimento nei confronti dei concorrenti abilitati a partecipare alla gara (ipotesi di esclusione dell'offerta anomala), la regressione procedimentale non deriva dai principi generali, per cui la sua eventuale applicazione deve essere, da un lato, esplicitata nel bando e, dall'altro lato, non risultare irragionevole. In definitiva, l'art. 108, co. 12 del d.lgs. 36/2023 non pone affatto la regola (né tantomeno la regola imperativa) della necessaria regressione procedimentale ogniqualvolta, dopo la formazione della graduatoria ma prima dell'aggiudicazione, un concorrente sia escluso. La regolamentazione di tali fattispecie ricade nella discrezionalità delle stazioni appaltanti, fermi i limiti derivanti dai principi generali [...]. Il Consiglio di Stato



precisa che alle stesse conclusioni si giunge pur considerando la sentenza n. 77/2025 della Corte Costituzionale in cui, nell'affrontare la questione dell'invarianza nelle procedure caratterizzate dall'inversione procedimentale, la Consulta specificava che fino all'aggiudicazione la soglia può essere oggetto di rettifica «in modo che si tenga conto dell'esclusione dalla gara di imprese prive dei requisiti di partecipazione o presentatrici di offerte invalide, ovvero della riammissione di imprese illegittimamente escluse». Il Consiglio di Stato osserva in proposito che «l'offerta anomala non è un'offerta invalida, come quella presentata da un operatore privo dei requisiti o come quella difforme alla *lex specialis*, ma piuttosto un'offerta non sostenibile economicamente e, perciò, non suscettibile di aggiudicazione»;

CONSIDERATO che, nel caso di specie, l'esclusione del concorrente giunto primo in graduatoria non derivava dalla presentazione di un'offerta invalida bensì dalla presentazione di un'offerta anomala, peraltro derivante da un errore materiale commesso dall'offerente, e quindi non è collegata a un vizio del procedimento;

CONSIDERATO, inoltre, che la stazione appaltante non aveva previsto l'applicazione del meccanismo della regressione procedimentale all'interno della *lex specialis* bensì aveva previsto lo scorrimento della graduatoria;

RITENUTO che, alla luce dei principi appena esposti, la disposizione del disciplinare di gara, che nel caso di specie prevede espressamente che la Commissione di gara “scorrendo la graduatoria, individui la nuova migliore offerta”, debba essere intesa nel suo significato letterale come obbligo di far luogo allo scorrimento della graduatoria a favore del secondo graduato. Essa non si pone in contrasto con il disposto dell'art. 108. co. 12 del Codice, il quale si limita a codificare il principio di invarianza. Come sottolineato dalla giurisprudenza, nell'ipotesi di esclusione di un concorrente per anomalia dell'offerta, la regressione procedimentale non deriva dai principi generali, per cui la sua eventuale applicazione deve essere esplicitata nel bando e non risultare irragionevole;

RITENUTO, alla luce dei principi esposti dalla giurisprudenza, che l'operato della stazione appaltante non sia conforme alla normativa di settore in quanto, alla luce del dato letterale del disciplinare, che non prevedeva la regressione procedimentale e, anzi, prevedeva espressamente lo scorrimento della graduatoria, la stazione appaltante era tenuta ad applicare la disposizione della *lex specialis* al cui rispetto si era auto vincolata e quindi ad effettuare lo scorrimento della graduatoria a seguito dell'esclusione del concorrente giunto primo in graduatoria per mancata giustificazione della congruità dell'offerta;



Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono, che:

- nel caso di specie, l'operato della stazione appaltante non è conforme alla normativa di settore in quanto essa era tenuta ad applicare la disposizione del disciplinare di gara al cui rispetto si era auto vincolata, e quindi effettuare lo scorrimento della graduatoria a seguito dell'esclusione del concorrente giunto primo in graduatoria per mancata giustificazione della congruità dell'offerta.

Ai sensi dell'art. 220, comma 1 del Codice, qualora la Stazione appaltante non intendesse conformarsi al parere dovrà comunicare, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che potrà proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 1 luglio 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente