



DELIBERA N. 232 del 17 giugno 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 TRAVELBUS Soc. Coop. - Procedura aperta per il servizio di trasporto scolastico per i comuni della Regione Emilia-Romagna - CIG: B8CCAD7FAE - LOTTO 9 - CIG: B8CCADC3D2 - LOTTO 14 - Importo euro: 45.554.264,28 - S.A.: Intercent-ER, Agenzia per lo sviluppo dei mercati telematici

UPREC/PRE/0204/2026/S/PREC

Riferimenti normativi

Art. 119 e 65, comma 2, lett. e) d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Appalto di servizi – Raggruppamento temporaneo di imprese – Percentuale subappalto

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 17 giugno 2026

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 43568 del 4 maggio 2026, con cui la Travelbus soc. coop. ha contestato l'aggiudicazione dei lotti 9 e 14 della gara in oggetto in favore del RTI tra B.&B. Service Società Cooperativa e Multiservice S.c.r.l.;

VISTI gli specifici vizi rilevati dall'istante:

1) Elusione del divieto di subappalto integrale

Entrambe le imprese componenti il raggruppamento (B. & B. Service e Multiservice) hanno indicato nei rispettivi DGUE una medesima quota di subappalto, pari al 49,99% dell'importo contrattuale. Secondo l'istante, poiché il DGUE configura una dichiarazione individuale per ciascuna delle imprese raggruppande, i documenti in questione configurano un totale svuotamento della funzione esecutiva del RTI, portando al 99,98% le prestazioni da affidare a terzi estranei alla gara. Tale scenario si pone in chiarissima elusione della *ratio* dell'art. 119 del D.lgs. 36/2023, finendo per affidare a terzi la sostanziale totalità delle prestazioni, trasformando l'aggiudicatario in una mera "scatola vuota", contrariamente al divieto di subappalto integrale deducibile del codice e dalla disciplina di gara. In sede di esame della documentazione amministrativa, la stazione appaltante ha indicato che il RTI aggiudicatario avrebbe dichiarato di voler ricorrere al subappalto nella misura del 49,99%, senza ulteriori precisazioni. Secondo l'istante, la stazione appaltante avrebbe inteso la dichiarazione di voler subappaltare il 49,99% delle prestazioni come riferita al raggruppamento nel suo complesso. Tuttavia, tale interpretazione si pone in contrasto con quanto dichiarato dalle imprese raggruppande, che hanno singolarmente dichiarato una quota di subappalto nella misura del 49,99% del totale del contratto;

2) Incongruenza tra quota di assunzione e quota di subappalto della mandante Multiservice S.c.r.l.

Il costituendo RTI ha dichiarato, nella domanda di partecipazione e nell'atto di impegno alla costituzione del raggruppamento, una ripartizione delle prestazioni del 51% in capo alla mandataria B. & B. Service e del 49% in capo alla mandante Multiservice S.c.r.l.

Tuttavia, nel DGUE presentato dalla mandante Multiservice, alla sezione D, l'impresa ha dichiarato espressamente l'intenzione di subappaltare il 49,99% dell'importo contrattuale.

Risulterebbe evidente una ulteriore, grave, incongruenza: l'impresa mandante, che assume l'esecuzione solo del 49% delle prestazioni, dichiara contemporaneamente di volerne subappaltare una quota superiore (49,99%). Tale dichiarazione invalida del tutto l'effettiva portata dell'impegno esecutivo dell'operatore, che parrebbe intenzionato ad affidare a terzi una quota di lavorazioni superiore a quella di propria spettanza;

3) Carenza dei requisiti per la riduzione della garanzia provvisoria.

Il RTI nel suo complesso ha beneficiato della riduzione della cauzione allo 0,56% dell'importo totale dei lotti 9 e 14 (punto 27 domanda



partecipazione della mandataria B&B) in virtù del possesso di certificazioni ambientali e di qualità allegate.

Tale abbattimento è reso possibile dal cumulo delle riduzioni di cui alle lettere a), c) e d) dell'art. 10 del disciplinare di gara, il quale, conformemente alla vigente normativa codicistica, consente (lett. a) la riduzione del 30% della cauzione in caso di possesso di certificazione di qualità conforme alle norme europee della serie UNI CEI ISO 9000. Tuttavia, le certificazioni di Multiservice S.c.r.l. ISO 9001 allegate hanno un oggetto limitato e non coerente con quello dell'appalto, con conseguente obbligo di esclusione dalla gara del RTI.

4) Violazione della normativa in materia di CAM.

Nella gara in oggetto, la Stazione Appaltante, a seguito del parere di precontenzioso ANAC n. 438 dell'11/11/2025, ha inteso rettificare la *lex specialis* per (apparentemente) adeguarla ai Criteri Ambientali Minimi (CAM) previsti dal D.M. 17 giugno 2021.

Tuttavia, l'esame combinato del Progetto Tecnico e dello Schema di Contratto rettificati rivela un'applicazione dei CAM parziale, incoerente e illegittima.

All'art. 9, comma 6, dello Schema di Contratto rettificato, l'obbligo di utilizzare veicoli conformi alle specifiche tecniche CAM è circoscritto esclusivamente alle ipotesi di "ampliamento del parco veicoli nonché di sostituzione dei veicoli" in corso di esecuzione.

Risulterebbe quindi evidente il vizio: la SA dà per scontato che il parco mezzi impiegato *ab origine* dal fornitore possa essere totalmente privo dei requisiti ambientali minimi, rendendo i CAM una clausola puramente eventuale e differita. Tale previsione deroga in modo inammissibile al carattere obbligatorio e vincolante dei CAM, che devono invece conformare l'intera prestazione contrattuale sin dall'avvio del servizio.

VISTI, alla luce dei vizi rilevati, i conseguenti quesiti di diritto articolati dall'istante:

- 1) *"se la dichiarazione relativa al subappalto contenuta nei DGUE di componenti un RTI debba essere intesa come una dichiarazione resa da ciascuna impresa singolarmente o se debba essere intesa riferita al raggruppamento nel suo complesso. Si chiede, altresì, nel caso in cui, coerentemente con la lettera del documento DGUE, la dichiarazione relativa al subappalto vada intesa come una dichiarazione resa dalla singola impresa raggruppata, se la dichiarazione di voler subappaltare il 99,98% delle prestazioni contrattuali sia coerente con il divieto di subappalto integrale previsto dall'art. 119 del d.lgs. 36/2023."*

- 2) *“nel caso in cui, coerentemente con la lettera del documento DGUE, la dichiarazione relativa al subappalto vada intesa come una dichiarazione resa dalla singola impresa raggruppata con riferimento alla propria quota di assunzione, se la dichiarazione di voler subappaltare una quota di lavorazioni superiore alla percentuale della propria partecipazione al raggruppamento sia in linea con il vigente ordinamento.”;*
- 3) *“se sia ammissibile la riduzione della cauzione provvisoria in presenza di certificazioni di qualità ISO 9000 non coerenti con l’oggetto dell’affidamento e, in caso di risposta negativa, se la presentazione di una cauzione provvisoria di importo insufficiente possa essere oggetto di soccorso istruttorio”;*
- 4) *“se l’obbligo di inserimento dei CAM nella documentazione di gara sia inderogabile o possa essere derogato o attenuato e, in caso di possibile deroga, si chiede se, nel caso di specie, la motivazione indicata dalla Stazione Appaltante nella gara in oggetto possa ritenersi legittima”;*

VISTO l'avvio del procedimento comunicato in data 11 maggio 2026;

VISTE le memorie trasmesse dal raggruppamento aggiudicatario, acquisita al prot. n. 47052 del 13 maggio 2026, dalla Stazione appaltante, acquisita al prot. n. 48649 del 18 maggio 2026, e la memoria integrativa dell'istante, acquisita al prot. n. 48950 del 19 maggio 2026;

VISTO, in particolare, quanto controdedito da Intercent-ER. Con riferimento ai primi due quesiti, la Stazione appaltante ha rappresentato che, secondo una costante prassi, le dichiarazioni riguardanti il subappalto rese nel DGUE dalla mandataria di un costituendo RTI sono riferibili al raggruppamento nel suo insieme e non concernenti la sola mandataria. Quanto riportato dalla mandante è una mera ripetizione della quota che complessivamente il R.T.I. intende subappaltare, non dovendo quindi procedere alla sommatoria. Quanto sopra affermato troverebbe peraltro concreta riprova nel fatto che nel DGUE, sezione D “INFORMAZIONI CONCERNENTI I SUBAPPALTATORI...”, nel caso in cui l’Operatore economico intenda avvalersi del subappalto, deve indicare la “Quota (espressa in percentuale) sull'importo contrattuale”. In ogni caso, una eventuale diversa lettura delle dichiarazioni effettuate dai concorrenti chiamati in causa non avrebbe comunque portato all’esclusione degli stessi dalla gara ma ad un contenimento in fase di autorizzazione delle quote appaltabili nel rispetto di quanto previste dall’art. 119 del codice dei Contratti. Quanto al terzo quesito, Intercent-ER ha sottolineato che il disciplinare di gara non specificava che la certificazione dovesse



necessariamente riferirsi all'oggetto dell'appalto; inoltre, la certificazione UNI CEI ISO 9000 non è una certificazione di prodotto ma costituisce una certificazione di processo, pertanto afferente all'organizzazione aziendale: per tali motivi, quella prodotta dalla mandante è stata ritenuta idonea. In riferimento al quarto quesito, la Stazione appaltante ha premesso di essersi conformata alle indicazioni fornite dall'Autorità nel parere di precontenzioso n. 438 del 11/11/2025. *“Sul punto si rammenta che il CPV della prestazione principale della procedura di appalto è il seguente: 60130000-8 – “Servizi speciali di trasporto passeggeri su strada”, il quale viene espressamente citato alla lettera I) dei CAM. Tale disposizione prevede tra le clausole contrattuali di verificare che l'aggiudicatario comunichi le esigenze di ampliamento del parco veicoli nonché di sostituzione dei veicoli al direttore dell'esecuzione del contratto unitamente alle caratteristiche ambientali dei veicoli che si intendono acquistare. La documentazione di gara prevede coerentemente con quanto sopra, l'obbligo di utilizzare veicoli conformi alle specifiche tecniche CAM riportate nella sezione E) in caso di ampliamento del parco veicoli nonché di sostituzione dei veicoli in corso di esecuzione (si vedano a tal proposito: Progetto tecnico rettificato, par. 16 “Criteri ambientali minimi”; Disciplinare di gara rettificato, par. “Premesse” primo alinea; Allegato 1° Domanda di partecipazione rettificata, punto 47 delle dichiarazioni; Allegato 7 “Schema di contratto” rettificato, art. 9 “Modalità e termini di esecuzione del servizio”, commi 6 e 7)”;*

VISTO il vigente Regolamento di precontenzioso;

CONSIDERATO, in merito alle prime due questioni sollevate, relative alla percentuale di servizio subappaltabile, che appare necessario ricordare il disposto dell'art. 119, comma 1, del d.lgs. 36/2023, a mente del quale *“I soggetti affidatari dei contratti eseguono in proprio le opere o i lavori, i servizi, e le forniture compresi nel contratto. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 120, comma 1, lettera d), la cessione del contratto è nulla. È altresì nullo l'accordo con cui a terzi sia affidata l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni appaltate, nonché la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative alla categoria prevalente e dei contratti ad alta intensità di manodopera. È ammesso il subappalto secondo le disposizioni del presente articolo”;*

CONSIDERATO che tale disposizione - in continuità con quanto previsto dall'art. 105 del d.lgs. 50/2016 come modificato dall'art. 49 del decreto-legge n. 77/2021, conv. dalla legge n. 108 del 2021, e dall'art. 10 della legge n. 231 del 2021 - dopo aver riaffermato il divieto di cessione del contratto d'appalto, ha confermato, in tema di subappalto, la tendenziale



eliminazione dei limiti quantitativi, individuando comunque un perimetro entro il quale l'istituto in esame è chiamato a declinarsi: è nullo il contratto con il quale viene previsto che l'intera opera aggiudicata venga eseguita da un terzo (subappaltatore), nonché che venga eseguita da un terzo la prevalente (più del 50%) prestazione nei contratti di appalto ad alta intensità di manodopera. Sotto il primo aspetto, si è inteso evitare che l'appaltatore si atteggi a prestanome e che quindi si individui un aggiudicatario solo in termini nominalistici/formali. Sotto il secondo aspetto, negli appalti ad alta intensità di manodopera resta fermo il limite quantitativo, invero già introdotto in precedenza, atteso che, in tali tipi di appalto, il carattere soggettivo della prestazione, caratterizzata dal lavoro personale, stride con il subappalto che, per definizione, è connotato dalla prevalenza dell'organizzazione aziendale rispetto al lavoro personale;

RILEVATO che, nel caso di specie, i due componenti del RTI hanno compilato la sezione D del DGUE, dichiarando di voler subappaltare il 49,99% dell'importo contrattuale. Attesi i limiti quantitativi fissati dal menzionato art. 119 del Codice con riferimento ai contratti ad alta intensità di manodopera, i quesiti sollevati dall'istante richiedono di stabilire come vada interpretata la dichiarazione resa dai suddetti operatori economici all'interno del DGUE ed, in particolare, a cosa vada riferita la percentuale dichiarata;

CONSIDERATO che il DGUE è un modello auto-dichiarativo previsto in modo standardizzato a livello europeo, con il quale l'operatore economico dichiara il possesso dei requisiti di carattere generale e speciale. Esso è predisposto per contenere tutte le informazioni richieste dalla stazione appaltante o ente concedente ed è utilizzato per tutte le procedure di affidamento di contratti di appalto di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali nonché per le procedure di affidamento di contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato disciplinate dal Codice. In particolare, il DGUE rappresenta una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà resa ai sensi dell'articolo 47 del d.P.R. 445/2000 con cui l'operatore economico attesta di: - non trovarsi in una delle situazioni di esclusione di cui al Titolo IV, Capo II, della Parte V del Codice (artt. da 94 a 98); - soddisfare i pertinenti criteri di selezione di cui agli artt. 100, 103 e 162 del Codice; - rispettare, nei casi previsti, le norme e i criteri oggettivi fissati al fine di limitare il numero di candidati qualificati da invitare a partecipare, ai sensi dell'articolo 70, comma 6, del Codice. Il DGUE è suddiviso in 6 parti. Nel Comunicato relativo alle Linee guida per la compilazione del modello di formulario di Documento di Gara unico Europeo (DGUE) approvato dal Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7



della Commissione del 5 gennaio 2016, del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, si legge che *“In ordine alla Sez. D - Informazioni concernenti i subappaltatori sulle cui capacità l'operatore economico fa affidamento, relativamente al subappalto di cui all'art. 119 del Codice, si specifica che l'operatore deve indicare le prestazioni o le lavorazioni che intende subappaltare. Se l'operatore economico ha deciso di subappaltare una parte del contratto, ciascun subappaltatore, a seguito dell'autorizzazione al subappalto da parte della stazione appaltante o ente concedente, dovrà compilare il DGUE”*;

CONSIDERATO che le suddette indicazioni, elaborate con riferimento all'ipotesi del concorrente-operatore economico in forma singola, contengono una statuizione chiara: nella sezione D vanno elencate le prestazioni o le lavorazioni che l'operatore intende subappaltare. Traslando tale principio all'ipotesi della partecipazione in forma aggregata/riunita, si deve ritenere che la dichiarazione di subappalto e le relative percentuali siano da parametrarsi sempre alle quote parti di servizio/lavoro/fornitura che il partecipante al raggruppamento si è impegnato ad eseguire: il che, nel caso di specie, si traduce nella volontà della mandataria di subappaltare il 49,99% del 51% dell'importo contrattuale e per la mandante di subappaltare il 49,99% del 49% dell'importo contrattuale. Tale conclusione appare coerente sia con la natura del DGUE, quale dichiarazione relativa alla situazione soggettiva di ciascun operatore economico e, dunque, alle modalità personali con cui intende svolgere la prestazione di propria competenza, sia con la finalità della dichiarazione di subappalto, ovvero quella di informare la Stazione appaltante circa le modalità con cui verranno eseguiti i servizi onde ottenere l'autorizzazione all'affidamento a terzi;

RITENUTO che, seguendo tale impostazione, la dichiarazione resa, nel caso di specie, dai componenti del RTI non si pone in contrasto con il disposto dell'art. 119 del Codice, in quanto la somma delle percentuali dichiarate (il 49,99% del 51% dell'importo contrattuale, per quanto riguarda la mandataria, e il 49,99% del 49% dell'importo contrattuale per quanto riguarda la mandante) consente di riservare agli stessi la prevalente esecuzione del contratto di appalto;

RITENUTO che appare altresì plausibile – sebbene riconosciuta come mera prassi - la ricostruzione operata dalla Stazione appaltante e dell'aggiudicatario, secondo cui la percentuale del 49,99% sarebbe da riferirsi al complessivo importo contrattuale che il Raggruppamento, come soggetto autonomo, intende subappaltare. Invero, tale ricostruzione potrebbe trovare un fondamento giuridico nell'art. 65, comma 2, lett. e) del



Codice che include nella definizione di “operatore economico” proprio i raggruppamenti temporanei d'impresa, sicché la percentuale di subappalto indicata nei DGUE dalle due imprese ben potrebbe riferirsi alla quota complessiva di servizi che il raggruppamento intende subappaltare;

CONSIDERATO, infine, sul punto che colgono nel segno le eccezioni formulate dalla Stazione appaltante e dal RTI aggiudicatario circa la irrilevanza ai fini della partecipazione alla gara dell'eventuale indicazione di una percentuale di subappalto superiore a quella consentita. Invero, secondo condivisibile giurisprudenza, *“i casi di legittima esclusione del concorrente, autore di una incompleta o erronea dichiarazione di subappalto, sono circoscritti alle sole ipotesi in cui il concorrente stesso risulti sfornito in proprio della qualificazione per le lavorazioni che ha dichiarato di voler subappaltare; mentre negli altri casi gli unici effetti negativi si avrebbero in fase esecutiva, sotto il profilo dell'impossibilità di ricorrere al subappalto come dichiarato (cfr., per tutte, Cons. St., sez. V, 26 marzo 2012, n. 1726; id., sez. IV, 30 ottobre 2009, n. 6708; id., sez. IV, 12 giugno 2009, n. 3696). La giurisprudenza stabilisce che l'irrituale o carente dichiarazione del soggetto concorrente in merito all'esercizio della facoltà di subappalto non avrebbe potuto condurre all'esclusione del raggruppamento dalla procedura; ma, in ossequio alla costante giurisprudenza relativa al cd. subappalto non necessario, alla concentrazione, in chiave esecutiva, degli obblighi prestazionali in capo al concorrente dotato ex se dei necessari requisiti di qualificazione (Cons. Stato, 1959 del 2025)”* (TAR Campania, Salerno, 9 aprile 2026, n. 689);

RITENUTO, in conclusione, per tutto quanto sopra articolato, che le dichiarazioni rese dalla mandataria e dalla mandante del RTI in merito alla percentuale di servizi da affidare in subappalto non violano il disposto dell'art. 119 del Codice e, in ogni caso, non sarebbero idonee a determinare l'esclusione del concorrente dalla gara, incidendo sulla sola fase esecutiva dell'appalto;

CONSIDERATO, in merito al terzo quesito sollevato, che l'orientamento giurisprudenziale citato dall'istante è stato superato da talune pronunce successive, di segno opposto, che hanno rimarcato tanto l'assenza di una norma che preveda la necessaria corrispondenza /coerenza tra l'oggetto dell'appalto e quello della certificazione ai fini della riduzione della cauzione provvisoria, sia la natura stessa della certificazione come attestante una qualità aziendale generale, adattabile alle diverse attività d'impresa. Il riferimento, in particolare, è alla sentenza del Consiglio di Stato ove si legge che *“L'asserita necessità della corrispondenza della certificazione di qualità alla categoria prevalente dei lavori oggetto*



dell'appalto, ai fini del godimento del beneficio di riduzione della cauzione provvisoria, non trova fondamento né negli atti indittivi della gara, né nelle norme positive. La possibilità per i concorrenti di poter accompagnare l'offerta con una garanzia di importo dimezzato è contemplata, per ciò che concerne gli appalti di lavori nell'ambito della disciplina del sistema unico di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, all'art. 40, comma 7, del Codice dei Contratti pubblici, che prevede che gli operatori economici certificati beneficino della riduzione della cauzione sia provvisoria che definitiva, alla sola e unica condizione che la certificazione del sistema di qualità sia rilasciata in conformità alle norme della serie europea UNI EN ISO 9000 da organismi di certificazione a loro volta accreditati sulla base di norme UNI CEI EN 4500. Dello stesso tenore è la disposizione di cui all'art. 75, comma 7 del Codice dei Contratti pubblici che regola le garanzie a corredo dell'offerta, che ribadisce la possibilità della riduzione dell'importo delle garanzie per le imprese in possesso di certificazione conforme alle norme europee senza null'altro aggiungere, prescindendo da qualsivoglia necessità di corrispondenza della certificazione di qualità all'oggetto dell'appalto cui di volta in volta l'impresa partecipi...la maggiore affidabilità dell'impresa, attestata dalla certificazione di qualità è relazionata al sistema gestionale complessivo dell'azienda, sì da comprendere tutti i processi di lavorazione che l'impresa esegue nell'espletamento della propria attività e per le quali ha conseguito l'attestazione SOA, sicché è del tutto irrilevante il rapporto con la singola categoria di lavori oggetto dell'appalto cui l'impresa partecipa. Essa è una qualità dell'impresa riferita alla globalità delle lavorazioni eseguite, garantendo di per sé l'affidabilità dell'impresa (La comprova, ove necessaria, è nel contenuto che il certificato di qualità deve avere secondo l'Autorità di Vigilanza sui contratti "la presente certificazione si intende riferita agli aspetti gestionali dell'impresa nel suo complesso ed è utilizzabile ai fini della qualificazione delle imprese di costruzione ai sensi dell'art. 8 della l. 11 febbraio 1994 e s.m. e del d.p.r. 25 gennaio 2000, n. 34"). In definitiva, tale qualità che attiene all'impresa, può essere utilizzata a tutti i fini previsti dalla legge e, quindi, nel caso per godere del beneficio della dimezzazione della cauzione provvisoria" (Cons. Stato, 4225/2012);

RITENUTO che tali principi sono validi e applicabili anche al caso di specie, tenuto conto, per un verso, della immutata natura della certificazione ISO 9000 e, dall'altro, che l'art. 106, comma 8, analogamente al precedente art. 75, comma 7, del d.lgs. 163/2006 non collega la riduzione della cauzione ad una necessaria coerenza tra l'oggetto dell'appalto e quello della certificazione. Ne consegue che la riduzione operata nel caso di specie è conforme alla normativa di settore;



RITENUTO, con riferimento all'ultima delle questioni sollevate e relativa al rispetto della normativa CAM, che l'istanza appare generica e non supportata da un interesse concreto e diretto dell'istante al rilascio del parere. Invero, in disparte ogni questione relativa alla legittimità della legge di gara, non è stato dimostrato dall'istante che l'offerta dell'aggiudicataria preveda l'utilizzo di veicoli non conformi alla normativa CAM, ovvero che il RTI aggiudicatario abbia inteso avvalersi della deroga prevista per il primo anno di servizio dal Progetto tecnico del servizio;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che il provvedimento di aggiudicazione dei lotti n. 9 e 14 in favore del RTI B.&B. Service Società Cooperativa e Multiservice S.c.r.l. è immune dai vizi lamentati dall'istante.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 24 giugno 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente