

**Requisiti di partecipazione e discrezionalità amministrativa nel nuovo Codice  
dei Contratti: Commento alla Delibera ANAC n. 203/2025**

**Di**

**Riccardo Renzi**

La Delibera ANAC n. 203 del 21 maggio 2025 costituisce un rilevante precedente nell'interpretazione del d.lgs. 36/2023, in particolare degli artt. 100 e 95, in tema di requisiti di partecipazione e discrezionalità della stazione appaltante nella predisposizione della lex specialis. Il presente contributo analizza criticamente i profili di illegittimità riscontrati nella procedura indetta dalla ASU Friuli Centrale, evidenziando come l'assenza di requisiti speciali adeguatamente declinati, l'inserimento di certificazioni di qualità in funzione sostanzialmente escludente e la clausola sui RTI "sovrrabbondanti" pongano questioni centrali sul bilanciamento tra autonomia decisionale e tutela della concorrenza. Attraverso l'analisi delle argomentazioni dell'Autorità e della giurisprudenza di riferimento, si ribadisce che il principio del risultato, insieme a quello di proporzionalità, deve guidare ogni scelta della stazione appaltante, al fine di garantire affidamenti pubblici efficienti, trasparenti e rispettosi delle finalità costituzionali.

**Inquadramento normativo e sistematico della Delibera**

La Delibera ANAC n. 203/2025 si colloca nel solco dell'attività di vigilanza collaborativa e di regolazione interpretativa dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, ai sensi dell'art. 222 del d.lgs. 36/2023, il c.d. *Codice dei contratti pubblici*. Essa affronta una serie di rilievi riguardanti la legittimità della lex specialis di una procedura aperta indetta da una stazione appaltante sanitaria (ASU Friuli Centrale), per l'affidamento di un servizio ad alto contenuto tecnico.

Tre sono i temi giuridici centrali oggetto dell'analisi dell'ANAC:

1. L'insufficiente definizione dei requisiti di partecipazione, specialmente di quelli tecnico-professionali ed economico-finanziari;

2. La legittimità di una clausola limitativa rivolta agli RTI “sovrabbondanti”;
3. La natura sostanzialmente escludente della richiesta di certificazioni di qualità (ISO), malgrado il loro collocamento nel capitolato.

L’Autorità, con una ricostruzione giuridica articolata e coerente, fornisce indicazioni interpretative di rilievo sistemico in materia di discrezionalità amministrativa, proporzionalità dei requisiti e funzione della *lex specialis* nel nuovo contesto normativo.

### **I requisiti di partecipazione e il principio di proporzionalità: un bilanciamento necessario**

#### **La questione sollevata**

L’operatore economico istante lamenta che la *lex specialis* difetti di requisiti adeguatamente declinati sul piano tecnico ed economico, denunciando in particolare l’assenza di soglie minime e di parametri oggettivi di valutazione per i “contratti analoghi” e la totale esclusione di qualsiasi parametro economico-finanziario.

La stazione appaltante, nel replicare, richiama la flessibilità prevista dall’art. 100 del d.lgs. 36/2023, ma contemporaneamente riconosce che sarebbe possibile introdurre una soglia minima (€ 200.000) in via modificativa, al fine di rafforzare la coerenza della *lex specialis* con il principio di proporzionalità.

#### **Il principio del risultato e la funzione “abilitante” dei requisiti**

L’ANAC evidenzia con chiarezza come il nuovo codice affidi un ruolo centrale al principio del risultato (art. 1 d.lgs. 36/2023), in combinato disposto con il principio di fiducia (art. 2), nel guidare l’esercizio della discrezionalità tecnica delle stazioni appaltanti.

L’esigenza di “aprire” il mercato non può tradursi in una deregulation totale dei requisiti. La discrezionalità resta ampia ma non arbitraria: essa deve essere esercitata alla luce di valutazioni tecnico-istruttorie adeguate e documentate, che assicurino la congruità e proporzionalità dei requisiti rispetto all’oggetto dell’appalto.

In particolare, l’Autorità evidenzia come l’assenza o l’indeterminatezza dei requisiti di capacità speciale rischia di: Favorire operatori impreparati, creando asimmetrie competitive; Disincentivare gli operatori qualificati, che potrebbero ritenere non conveniente competere in gare “dequalificate”; Inficiare il principio del risultato, in quanto l’esecuzione del contratto potrebbe risultare inadeguata sotto il profilo qualitativo, gestionale e organizzativo.

È questo un punto di svolta interpretativo: nel nuovo codice, il requisito tecnico non è solo barriera di accesso, ma strumento di garanzia della qualità dell’esecuzione contrattuale.

### **RTI sovrabbondanti: clausola legittima purché ragionevole e non automatica**

La seconda doglianza attiene alla contestazione della clausola che consente di escludere RTI “sovrabbondanti”, ossia composti da imprese che, ciascuna singolarmente, possieda l’intera capacità richiesta per la partecipazione.

L’ANAC rigetta tale censura, valorizzando tre argomenti: La clausola non ha carattere escludente automatico, ma subordina l’eventuale esclusione a un’istruttoria sulla distorsione concorrenziale (art. 95, comma 1, lett. c); La clausola è mutuata dal Bando Tipo ANAC, il che rafforza la sua legittimità come espressione di soft law vincolante per l’amministrazione; Essa risponde alla funzione di prevenire pratiche collusive o coalizioni non giustificate da esigenze tecniche o economiche.

Tale orientamento è coerente con la più recente giurisprudenza (cfr. *Cons. Stato, sez. V, sent. 9 maggio 2024, n. 4192*), la quale ha ritenuto che l’esclusione degli RTI “sovrabbondanti” sia legittima solo ove giustificata in concreto da esigenze anticoncorrenziali.

### **Certificazioni di qualità e limiti all’autonomia della lex specialis: il carattere escludente sostanziale**

#### **L’inquadramento normativo**

L’art. 100 del d.lgs. 36/2023 è chiaro nel tipizzare i requisiti speciali, prevedendoli tassativamente in: idoneità professionale; capacità economica-finanziaria; capacità tecnica e professionale.

Le certificazioni di qualità, come ISO 9001 o ISO 14001, possono essere valorizzate nei criteri di aggiudicazione (qualità dell'offerta), ma non come condizioni di partecipazione – salvo che siano espressamente previste da disposizioni settoriali.

### **La condotta della stazione appaltante**

L'ASU FC ha tentato di “neutralizzare” il carattere escludente della clausola collocandola nel capitolato tecnico. Tuttavia, l'ANAC ribadisce un principio consolidato: la collocazione formale della previsione all'interno della *lex specialis* non ne modifica la natura sostanziale, se essa impone, in concreto, una condizione obbligatoria per l'ammissione. Il riferimento alla “comprova” nella busta tecnica e l'assenza di criteri premianti lasciano intendere che la certificazione sia condizione sostanziale di partecipazione, in contrasto con la normativa vigente e la giurisprudenza consolidata. Ne consegue che la clausola è illegittima per violazione dell'art. 100 del d.lgs. 36/2023, con effetto caducante.

### **Conclusioni**

La Delibera n. 203/2025 è di elevato valore sistemico, poiché: Ribadisce l'obbligo di coerenza tra oggetto dell'appalto e requisiti richiesti, pena la vanificazione degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità; Chiarisce che la discrezionalità amministrativa è ampia, ma non illimitata: essa è vincolata ai principi di proporzionalità, ragionevolezza, parità di trattamento e trasparenza; Stabilisce che le certificazioni di qualità non possono mai costituire requisito di partecipazione, se non nelle ipotesi tassative previste dal legislatore.

Infine, l'invito rivolto alla stazione appaltante ad annullare in autotutela la procedura e a riformulare la *lex specialis* in modo conforme ai principi richiamati è una manifestazione del potere di *moral suasion* tipico dell'ANAC, che opera con funzione preventiva e non sanzionatoria, salvo in caso di reiterazione.

La delibera rappresenta un esempio paradigmatico del nuovo equilibrio tra fiducia nelle stazioni appaltanti e vincolo ai principi fondamentali del diritto amministrativo. Il nuovo Codice mira a rendere le stazioni appaltanti attori “responsabili” della qualità dell'azione pubblica, ma ciò presuppone un esercizio maturo e motivato della loro discrezionalità tecnica. Questa delibera riafferma il ruolo dell'ANAC come

garante del corretto bilanciamento tra autonomia e legalità, fornendo orientamenti vincolanti non solo per il caso specifico, ma per l'intera amministrazione contrattuale pubblica.

5 giugno 2025, per [www.italiaius.it](http://www.italiaius.it)