IL PRINCIPIO DI ANONIMATO DEI CONCORRENTI NELLA FASE ANTECEDENTE ALLA PRESENTAZIONE DELL'OFFERTA NELLE PROCEDURE APERTE CON OBBLIGO DI SOPRALLUOGO*

di Roberto MUSONE**

ABSTRACT

La sentenza in commento, nel sottolineare sotto plurimi aspetti l'importanza del principio di anonimato dei concorrenti nelle procedure ad evidenza pubblica, annoverandolo tra i pilastri delle stesse, evidenzia la necessità di garantirlo anche – se non di più – nella fase che precede la formulazione delle offerte. La complessa vicenda in cui la pronuncia si inserisce, dove la previsione dell'obbligo di sopralluogo da parte della lex specialis *in una procedura aperta per l'affidamento di servizi acuisce ancora di più i rischi di possibile condizionamento della stazione appaltante, impone a quest'ultima un onere di diligenza rafforzato nel tutelare il principio di anonimato durante e dopo l'effettuazione dei sopralluoghi, stante la presenza necessaria agli stessi del gestore uscente, anche se questa non è di per sé una circostanza tale da invalidare la procedura. Il collegio decide quindi la riedizione parziale della gara, perché il rispetto del principio di anonimato, la cui violazione è addebitabile alla stazione appaltante, può essere ripristinato semplicemente individuando nuovi termini per l'effettuazione del sopralluogo e per la presentazione delle offerte.*

The ruling in question, while emphasizing under several aspects the importance of the protection of the principle of anonymity of the participants in public tenders, including it among their cornerstones, highlights the need to ensure it also – if not more – in the phase preceding the submission of the bids. The complex situation which the judgement deals with, where the requirement for a compulsory on-site inspection established by the call for tenders in an open procedure for the awarding of a service contract further exacerbates the risk of potential influences on the contracting authority, imposes on the same a stronger duty of care in safeguarding the principle of anonymity during and after the inspections, given the necessary presence of the outgoing operator, although that does not in itself invalidate the procedure. The panel therefore decides a partial repeat of the tender, because the compliance with the principle of anonymity, whose infringement is attributable to the contracting authority, can be restored simply by establishing new deadlines for the inspection and the submission of the bids.

SOMMARIO

1. La fattispecie di causa 1

2. La soluzione del Tribunale 2

3. Il principio di anonimato nelle procedure di gara 4

4. Le conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo di sopralluogo: l'orientamento restrittivo 10

5. Le conseguenze dell'inadempiemento dell'obbligo di sopralluogo: l'orientamento estensivo 13

6. Conclusioni 16

1. LA FATTISPECIE DI CAUSA

Nel caso di specie la vicenda trae origine da una procedura di gara aperta indetta dalla Regione Marche – Stazione Unica Appaltante Marche (S.U.A.M.), per l'affidamento del servizio di fornitura di energia e di manutenzione degli immobili e degli impianti per conto dell'Azienda Ospedaliero Universitaria delle Marche (A.O.U.), nell'ambito della quale era prevista l'effettuazione di un sopralluogo tecnico obbligatorio quale requisito di ammissione alla fase di presentazione delle offerte. Pochi giorni prima della scadenza del termine previsto per la presentazione delle offerte, il dirigente della S.U.A.M. adottava un decreto di proroga di tale termine, rendendolo però noto contestualmente mediante l'invio di un'unica e-mail cumulativa indirizzata a tutti i potenziali concorrenti

* Nota a t.a.r. marche, sez. I, 28 marzo 2025, n. 227 – pres. C. Anastasi, est. Capitanio.

** Avvocato.

che avevano già effettuato il sopralluogo prescritto dalla *lex specialis*, e che quindi erano legittimati a presentare l'offerta.

La società gestore uscente del servizio ricorre contro la S.U.A.M., non costituita in giudizio, l'A.O.U., la Regione Marche, nonché nei confronti della società controinteressata, anch'essa non costituita in giudizio, per l'annullamento del decreto di proroga del termine e di tutti gli altri atti di gara connessi, deducendo, da un lato, la violazione del principio di anonimato dei concorrenti e, dall'altro, la violazione dell'art. 92, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 36 del 2023, asserendo che nella specie non sussistessero i presupposti per la concessione della proroga.

Le amministrazioni resistenti, a loro volta, deducono l'infondatezza del primo motivo di ricorso, alla luce del tenore letterale dell'art. 35, comma 2, lett. a), del Codice, secondo cui «l'esercizio del diritto di accesso è differito nelle procedure aperte, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno [già] presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle medesime», perché alla data di comunicazione del provvedimento di proroga, come pure alla data della scadenza del termine originario di presentazione delle offerte, nessun concorrente aveva presentato la propria offerta. Inoltre, eccepiscono l'inammissibilità del secondo motivo, sostenendo che la ricorrente non sia legittimata a censurare la violazione dell'art. 92, comma 2, lett. a), del Codice, in quanto essa ha in precedenza manifestato la volontà di partecipare alla gara in a.t.i. con la società cui ha notificato il ricorso, la quale aveva parimenti chiesto alla stazione appaltante di concedere una proroga del termine di scadenza per la presentazione delle offerte. Dal momento che la ricorrente ha quindi implicitamente condiviso l'istanza della futura mandataria dell'a.t.i., non può pertanto dolersi del fatto che tale richiesta sia stata accolta. Esse sollevano poi alcune eccezioni di inammissibilità del ricorso nel suo complesso, tra cui l'asserito abuso del processo da parte della ricorrente, la quale, in quanto gestore uscente, sarebbe già a conoscenza dei nominativi degli operatori economici che hanno effettuato i sopralluoghi, ai quali sono stati presenti i propri tecnici.

2. LA SOLUZIONE DEL TRIBUNALE

Il collegio, anzitutto, accoglie l'eccezione di inammissibilità del secondo motivo di ricorso sollevata dall'amministrazione resistente, restringendo pertanto il *thema decidendum* al primo motivo.

Respinge invece le eccezioni di inammissibilità del ricorso nel suo complesso, sempre sollevate dalle amministrazioni resistenti. In particolare, per quanto riguarda l'asserito abuso del processo, il fatto che il gestore uscente assista ai sopralluoghi effettuati dai suoi futuri potenziali concorrenti non rende di per sé illegittima la procedura, mentre la tesi di parte resistente prova troppo, perché sembra voler implicitamente presumere che il gestore uscente sia tenuto a subire – senza poter reagire – eventuali potenziali alterazioni della regolarità della gara, laddove al contrario il principio di anonimato dei concorrenti vale anche a favore del gestore uscente, il quale deve essere tutelato al pari degli altri partecipanti. Né, d'altra parte, si potrebbe "rimproverare" alla ricorrente di essere il gestore uscente, perché il fatto che esso parta con un «leggero teorico vantaggio» non autorizza gli altri concorrenti a porre in essere accordi abusivi finalizzati a colmare questo divario, laddove il principio di anonimato è posto proprio a presidio di tale ipotetico rischio. Ne deriva che nessun abuso del processo o del diritto è pertanto ravvisabile.

Nel ritenere fondato il primo motivo, accogliendo quindi il ricorso, il collegio osserva anzitutto come il vizio denunciato dalla ricorrente – il cui rilievo da meramente procedimentale finisce per divenire sostanziale – sia addebitabile ad una disattenzione o, al limite, ad un «eccesso di zelo», dell'ufficio che ha gestito la procedura, visto che nel provvedimento che ha disposto la proroga non è stata prevista la comunicazione individuale dell'atto ai potenziali concorrenti.

Ora, il principio di anonimato, a presidio del quale sono poste anche sanzioni penali, costituisce uno dei pilastri delle procedure ad evidenza pubblica, essendo noto che in tanto possono essere conclusi accordi collusivi fra gli operatori interessati

in quanto ciascuno di essi conosca in anticipo l'identità degli altri. In questo senso, non è dirimente richiamare il tenore letterale dell'art. 35, comma 2, del Codice, nella parte in cui la norma fa riferimento ai soggetti che hanno già presentato l'offerta, come hanno fatto le amministrazioni resistenti, perché la regolarità della competizione può essere alterata con diverse modalità, che non si esauriscono nella presentazione di offerte da parte di operatori che si trovano fra loro in una situazione di collegamento sostanziale, ma includono l'invito a uno o più operatori a non presentare offerta in cambio della promessa di subappalti o di altri analoghi vantaggi, per cui l'anonimato va garantito «anche, se non soprattutto, nella fase che precede la formulazione delle offerte».

D'altra parte, tale principio vale anche con riguardo alla pubblicazione dei chiarimenti, sede in cui è noto che l'amministrazione aggiudicatrice non deve rivelare il nominativo dell'operatore economico che ha formulato la relativa richiesta, e questo sia per non svelare l'identità dell'operatore sia per non consentire agli altri operatori di poter intuire, in base al tenore della richiesta, in che modo sarà articolata l'offerta tecnica o, in qualche caso, anche quella economica di quel concorrente.

Parimenti, in una procedura aperta in cui la *lex specialis* contempli l'attuazione di un sopralluogo, il principio di anonimato vale anche rispetto alle relative modalità di effettuazione. In tal caso, il RUP, qualora la presenza del gestore uscente sia in qualche modo necessitata, deve fare in modo che l'operatore economico interessato non riveli il proprio nominativo al gestore uscente e, soprattutto, una volta ultimati i sopralluoghi, non deve rivelare i nominativi delle imprese che li hanno svolti. Questi principi valgono a maggior ragione laddove la *lex specialis* preveda un sopralluogo obbligatorio come condizione per presentare l'offerta, perché in tal caso solo i soggetti che hanno effettuato il sopralluogo possono presentare l'offerta, e dunque l'elenco degli operatori economici che hanno effettuato il sopralluogo coincide di fatto con l'elenco dei partecipanti, con l'unica differenza che alcuni dei soggetti potenzialmente interessati potrebbe decidere di non presentare l'offerta. Si verificherebbe cioè una variazione in diminuzione che potrebbe acuire ancor di più il rischio di un condizionamento dell'esito della gara. Per questo, una procedura aperta in cui è previsto il sopralluogo obbligatorio si trasforma di fatto in una procedura ristretta, perché, decorso il termine perentorio entro cui va effettuato il sopralluogo, solo un gruppo ristretto e predefinito di operatori economici può presentare l'offerta. Indubbiamente, in qualsiasi appalto di servizi – o anche di forniture che preveda consegne periodiche – il gestore uscente gode di vantaggi di fatto rispetto a tutti gli altri concorrenti in termini di conoscenza dei dettagli dell'appalto e di possibile individuazione di quanti parteciperanno alla nuova gara, che gli consentono di formulare un'offerta tecnica sempre più affinata e/o un'offerta economica più "informata". Ma questi sono per l'appunto vantaggi di fatto ineliminabili, in quanto l'unico modo per eliderne qualsiasi potenziale rilevanza consisterebbe nel divieto per il gestore uscente di partecipare alla nuova gara e persino di assumere la veste di subappaltatore del nuovo gestore. Né essi sono addebitabili alla stazione appaltante, la quale deve solo fare sì che tali vantaggi non siano in qualche modo prodotti dalle modalità di redazione e pubblicazione degli atti indittivi, con conseguente divieto, ad esempio, di redigere il bando e/o il capitolato di concerto con il gestore uscente oppure di comunicare in anticipo allo stesso il contenuto degli atti di gara.

Ora, nel caso di specie, da un lato la stazione appaltante ha pubblicato le risposte alle richieste di chiarimenti senza svelare il nominativo degli operatori economici che avevano formulato i rispettivi quesiti, mentre dall'altro si è dovuta avvalere dell'ausilio del gestore uscente per condurre i sopralluoghi in quanto solo questo poteva accedere ai locali che ospitavano gli impianti, senza però comunicargli in anticipo i nominativi degli operatori economici che avrebbero effettuato il sopralluogo. Se, dunque, tali cautele sono state osservate dalla stazione appaltante sia per la pubblicazione delle risposte alle richieste di chiarimenti sia per le modalità di effettuazione del sopralluogo, non vi è ragione perché esse non debbano valere anche con riguardo alla fase che trascorre dal momento dell'effettuazione del sopralluogo al momento della presentazione delle

offerte. Altrimenti si dovrebbe concludere che nell'ambito della procedura di gara esiste una «zona grigia» in cui il principio di anonimato sarebbe legittimamente derogabile.

Ora, nella fattispecie, è stata la stessa stazione appaltante a rivelare espressamente per errore l'identità dei potenziali concorrenti, che oltretutto – come si è detto – in caso di sopralluogo obbligatorio sono concorrenti reali. E, una volta venuto meno l'anonimato dei concorrenti, la procedura rischierebbe di aggravarsi ulteriormente proseguendo "claudicante", perché dopo l'aggiudicazione qualcuno dei concorrenti pretermessi potrebbe sempre sollevare il vizio che la ricorrente ha invece – opportunamente – dedotto *ex ante*.

Dall'accoglimento del ricorso discende dunque l'annullamento del decreto di proroga del termine di presentazione delle offerte nonché della nota cumulativa, trasmessa via e-mail, con la quale la stazione appaltante ha comunicato la proroga ai concorrenti che avevano già effettuato il sopralluogo. Non ne discende però l'annullamento degli altri di gara impugnati, dato che il vizio rilevato dalla ricorrente è intervenuto in una fase specifica della procedura, per cui esso non inficia gli atti precedenti, essendo possibile adottare accorgimenti idonei ad evitare la dispendiosa riedizione della gara.

3. *IL PRINCIPIO DI ANONIMATO NELLE PROCEDURE DI GARA*

La sentenza in commento chiama anzitutto in causa il principio di anonimato tra i concorrenti nelle procedure di gara, espressamente richiamato nel Codice dall'art. 101, comma 4, come requisito del soccorso istruttorio c.d. correttivo per la rettifica di meri errori materiali nell'offerta tecnica o economica, mentre nel d.lgs. n. 50 del 2016 esso era richiamato sia dall'art. 155, comma 4, primo e secondo periodo, in relazione alla valutazione dei progetti nei concorsi di progettazione, sia dall'art. 156, comma 3, ultimo periodo, in relazione ai requisiti di partecipazione al concorso di idee. Peraltro, nulla è cambiato sul punto, dato che, ai sensi dell'art. 46, comma 1, del Codice, ai concorsi di progettazione si applica la disciplina del Capo II della dir. n. 2014/24/UE, il cui art. 80, paragrafo 2, è identico al previgente art. 155, comma 4, primo e secondo periodo, d.lgs. n. 50 del 2016, per cui anche nel codice attuale risulta confermato il principio di anonimato con riguardo alla presentazione e alla valutazione delle proposte nell'ambito del concorso di progettazione[1].

Per quanto riguarda la *ratio* del principio in esame, l'elaborazione pretoria sull'omologo istituto nelle prove scritte dei concorsi pubblici – «e, in generale, in tutte le pubbliche selezioni» – ha riconosciuto che esso costituisce il diretto portato dei principi costituzionali di uguaglianza, di buon andamento e di imparzialità della p.a., la quale deve operare le proprie valutazioni senza lasciare alcuno spazio a rischi di condizionamenti esterni e dunque garantendo la *par condicio* tra i candidati[2].

In tal senso, la giurisprudenza è «assolutamente consolidata»[3] nel senso della «stretta correlazione» tra il principio di anonimato e i tre anzidetti principi costituzionali[4], dei quali il primo è un «corollario logico» e deve pertanto ricevere «applicazione generalizzata»[5].

In effetti, a partire dalla pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 26 del 2013, la giurisprudenza amministrativa – non diversamente da quella civile[6] – ha costantemente affermato che nelle prove concorsuali scritte – e, appunto, «in generale, in tutte le pubbliche selezioni» – il principio di anonimato costituisce il diretto portato del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché dei principi di imparzialità e

[1] Cfr. ANAC, Delibera n. 358 del 20 luglio 2023, in *www.anticorruzione.it*.
[2] *Ex multis*, Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2023, n. 2742; Id., sez. VII, 17 ottobre 2022, n. 8803; Id., sez. III, 1 giugno 2021, n. 4198, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.
[3] Cons. St., sez. VII, 17 luglio 2025, n. 6284, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*, su cui cfr. A. RIPEPI, *Il Consiglio di Stato fa chiarezza sull'anonimato nelle prove di pubblico concorso, con particolare riguardo alle prove pratiche*, in *Labor. Il lavoro nel diritto*, 17 settembre 2025.
[4] Cons. St., sez. VII, 17 luglio 2025, n. 6284, cit. e Id., sez. III, 22 maggio 2019, n. 3323, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.
[5] Cons. St., sez. VII, 17 luglio 2025, n. 6284, cit.
[6] Cfr. Trib. Aosta, 7 giugno 2022, n. 41, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, p. 240 (s.m.).

di buon andamento della p.a. di cui all'art. 97 Cost. Tale principio, costituendo appunto applicazione di precetti costituzionali, assume una valenza generale ed incondizionata, mirando ad assicurare la piena trasparenza di ogni procedura selettiva pubblica e costituendone uno dei cardini portanti. L'esigenza dell'anonimato si traduce infatti a livello normativo in regole che tipizzano rigidamente il comportamento dell'amministrazione, imponendo una serie minuziosa di cautele e accorgimenti prudenziali, inesplicabili se non sul presupposto dell'intento del legislatore di qualificare la garanzia e l'effettività dell'anonimato quale elemento costitutivo dell'interesse pubblico primario al cui perseguimento tali procedure risultano finalizzate. Tuttavia, occorre distinguere tra le violazioni del principio di anonimato imputabili ai concorrenti e quelle imputabili all'amministrazione procedente, perché nella prima ipotesi bisogna provare in modo inequivoco l'intenzionalità del candidato nell'apporre il segno di riconoscimento, mentre nella seconda ipotesi – statisticamente meno frequente – la violazione rende di per sé illegittima la procedura. In altri termini, allorché l'amministrazione si scosti anche solo in modo percepibile dall'osservanza di tali regole, si determina un'illegittimità di per sé rilevante e insanabile, venendo in rilievo una condotta già *ex ante* implicitamente considerata come offensiva, in quanto appunto connotata dall'attitudine a porre in pericolo o anche soltanto minacciare il bene protetto dalle regole stesse. Mutuando quindi un'espressione dalla terminologia penalistica, può affermarsi che la violazione del principio di anonimato da parte delle commissioni dei concorsi pubblici comporta un'illegittimità da c.d. "pericolo astratto", ossia un vizio derivante da una violazione della presupposta norma d'azione irrimediabilmente sanzionato dall'ordinamento in via presuntiva, senza necessità di accertare l'effettiva lesione dell'imparzialità in sede di correzione[7].

Peraltro, non è detto che tale accezione rigorosa del principio di anonimato, di valenza astratta e meramente potenziale, sia sempre di auspicabile applicazione nel settore dei contratti pubblici, dove il confronto competitivo tra più soggetti per l'aggiudicazione dell'appalto avviene su offerte tecniche ed economiche già formate dalle parti e fatte pervenire entro un termine perentorio al soggetto che dovrà successivamente valutarle. In tali casi, e segnatamente quando la selezione segue il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, una simile concezione del principio di anonimato potrebbe rendere estremamente complesso valutare e riscontrare in termini di attendibilità e veridicità le diverse proposte, soprattutto in presenza di elementi da attestare quali certificazioni, requisiti di idoneità professionale, esperienze pregresse, requisiti speciali richiesti dalla *lex specialis*, ecc.[8].

Indubbiamente, le pregresse coordinate ermeneutiche della giurisprudenza formatasi in tema di principio di anonimato nelle prove scritte dei concorsi pubblici, per la cui violazione si richiede la sussistenza dei due requisiti dell'idoneità del segno di riconoscimento a fungere da elemento di identificazione del candidato e dell'intenzionalità del suo utilizzo da parte dello stesso[9], sono state estese a una parte della contrattualistica pubblica, intendendo quindi la violazione del principio di anonimato sempre in concreto e non in astratto, in quanto appunto imputabile al concorrente e non

[7] Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. V, 10 ottobre 2022, n. 8655; Id., sez. VII, 29 luglio 2022, n. 6716; Id., sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4324; Id., 21 ottobre 2019, n. 7152; Id., 8 ottobre 2019, n. 6772; Id., sez. V, 5 settembre 2023, n. 8173; Id., sez. III, 17 luglio 2018, n. 4331; Id., sez. VI, 24 settembre 2015, n. 4474; Id., A.P., 20 novembre 2013, n. 26, §§ 2-3, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

[8] Cfr. S. MENTO, *Le società pubbliche e il principio dell'anonimato nel reclutamento del personale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, pp. 240 ss., pp. 247-248.

[9] Più in particolare, quanto alla prima delle due condizioni, ai fini della sussistenza dell'idoneità disvelatrice del segno di riconoscimento, non rileva tanto l'identificabilità dell'autore dell'elaborato attraverso un segno a lui personalmente riferibile, quanto piuttosto l'astratta idoneità del segno a fungere da elemento di identificazione, il che ricorre quando la particolarità riscontrata assuma un carattere oggettivamente e incontestabilmente anomalo rispetto alle ordinarie modalità di estrinsecazione del pensiero e di elaborazione dello stesso in forma scritta. Quanto alla seconda delle due condizioni, ai fini della sussistenza dell'intenzionalità del candidato di rendere riconoscibile il proprio elaborato, va escluso che possa operare un automatismo tra astratta possibilità di riconoscimento e violazione del principio di anonimato, dovendo emergere elementi atti a provare in modo inequivoco tale intenzionalità (cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. V, 31 gennaio 2018, n. 652; Id., sez. IV, 12 novembre 2015, n. 5137; Id., sez. V, 17 gennaio 2014, n. 202, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*).

all'amministrazione, lungo il binario tracciato dalla giurisprudenza a partire dall'anzidetta pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 26 del 2013. Tuttavia, il solo istituto oggetto di tale applicazione analogica è stato il concorso di progettazione, che, pur essendo formalmente una gara finalizzata all'individuazione del miglior progetto, è indetto con un «bando di concorso» ai sensi dell'art. 79, paragrafo 1, primo periodo, della dir. 2014/24/UE, richiamato dall'art. 46, comma 1, del Codice, e non mira di per sé all'affidamento di un appalto di lavori, servizi o forniture[10].

Anche in tale ambito si ribadisce che la violazione della regola dell'anonimato implica la sussistenza di due elementi, uno oggettivo e l'altro soggettivo, consistenti, rispettivamente, nell'idoneità oggettiva del segno/indicazione di riconoscimento ad identificare il concorrente e nell'intenzionalità del soggetto autore, nell'utilizzo del peculiare segno/indicazione, di poter consentire l'identificazione del concorrente[11]. Né mutano radicalmente le *rationes* alla base del principio, perché anche in relazione ai concorsi di progettazione, l'anonimato tra i concorrenti è sempre funzionale alla tutela del principio di imparzialità nella valutazione ad opera della commissione giudicatrice, costituendo un'applicazione settoriale del più generale principio che vuole sottratta all'esame discrezionale – anche di natura tecnica – delle offerte ogni possibile interferenza connessa alla conoscenza dell'identità dei concorrenti da cui essi provengono[12]. Così come vengono in rilievo i principi di *par condicio* tra i partecipanti e di riservatezza fino alla definizione del giudizio tecnico da parte della commissione valutatrice, in modo che i progetti siano individualmente valutati in termini oggettivi e non soggettivi, senza, cioè, poter identificare i progettisti proponenti, alla cui garanzia il principio di anonimato è specificamente imposto dal legislatore codicistico[13]. Nondimeno, non risultano altre applicazioni di tale nozione del principio di anonimato, quale sviluppato in relazione alle prove concorsuali scritte volte al reclutamento di personale, nel settore dei contratti pubblici.

D'altra parte, negli stessi concorsi di progettazione, il principio di anonimato ha ricevuto già un riadattamento, perché l'obbligo della commissione giudicatrice di esaminare in forma anonima le proposte progettuali non esclude la previa conoscibilità da parte della stessa dell'elenco dei nominativi dei concorrenti. In tal senso, al fine di garantire una valutazione *ex ante* delle possibili situazioni di incompatibilità o di conflitto di interesse in capo ai commissari, è più corretto e legittimo comunicare a questi ultimi, all'atto di insediamento, i nominativi dei partecipanti al concorso, mediante presentazione di un elenco degli stessi, fermo restando l'obbligo di rendere impossibile l'associazione del progetto – da esaminare in forma anonima – con il nome del professionista che lo ha redatto[14].

Né, ai fini di un possibile allargamento del principio di anonimato ad altri istituti del diritto dei contratti pubblici, potrebbe venire in aiuto il diverso principio di segretezza dell'offerta economica, con il connesso divieto di commistione tra quest'ultima e l'offerta tecnica. Infatti, per quanto legato anche alla posizione degli altri concorrenti, esso attiene anzitutto alla correttezza della valutazione dell'operatore singolarmente considerato, mirando a garantire la serietà della procedura di gara[15], in quanto posto a presidio dei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa[16], *sub specie* di trasparenza e di *par*

[10] Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. V, 5 settembre 2023, n. 8173, cit.; T.A.R. Sardegna, sez. II, 15 gennaio 2021, n. 19; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 7 maggio 2019, n. 5712, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*; Cons. St., sez. III, 17 luglio 2018, n. 4331, cit.

[11] Cfr. T.A.R. Sardegna, sez. II, 15 gennaio 2021, n. 19, cit.

[12] Cfr. Cons. St., sez. V, 12 aprile 2021, n. 2924, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

[13] Cfr. T.A.R. Sardegna, sez. II, 15 gennaio 2021, n. 19, cit.

[14] Cfr. ANAC, Delibera n. 358 del 20 luglio 2023, cit.

[15] Cfr. T.A.R. Liguria, sez. I, 18 gennaio 2003, n. 78, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

[16] Cfr., *ex multis*, T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 24 maggio 2024, n. 696; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, ord. 21 maggio 2024, n. 3280; Id., sez. III, 19 febbraio 2024, n. 1155; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, ord. 7 febbraio 2024, n. 84; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 27 marzo 2015, n. 845; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 5 ottobre 2013, n. 830; Cons. St., sez. V, 28 marzo 2012, n. 1862; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 10 febbraio 2011, n. 269; Cons. St., sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8817; Id., 28 marzo 2008, n. 1296; Id., 6 marzo 2006, n. 1068; Id., sez. IV, 18 marzo 2002, n. 1612, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

condicio tra i concorrenti[17]. In tal senso, la conoscenza di elementi economici dell'offerta da parte della commissione aggiudicatrice può essere di per sé potenzialmente idonea a determinare un condizionamento, anche in astratto, da parte dell'organo deputato alla sua valutazione, alterandone la serenità e l'imparzialità valutativa, per cui nessun elemento economico deve essere reso noto alla commissione stessa prima che questa abbia reso le proprie valutazioni sull'offerta tecnica[18].

Indubbiamente, al di là delle anzidette *rationes* del principio di anonimato nella disciplina dei contratti pubblici individuate dalla giurisprudenza, come chiarisce anche la sentenza in commento, esse sono di fatto tutte riconducibili all'esigenza di scongiurare il rischio di possibili accordi collusivi fra gli operatori interessati, che potrebbe concretizzarsi qualora ciascuno di essi conosca in anticipo l'identità degli altri, obiettivo a presidio del quale sono poste anche sanzioni penali.

Inoltre, è sempre la sentenza in commento a ricordare che, nel settore in esame, il rispetto del principio di anonimato da parte della stazione appaltante si impone anche in occasione della presentazione da parte dei concorrenti di richieste di chiarimenti, dove esso potrebbe risultare compromesso dalla pubblicazione dei nominativi di coloro che le hanno effettuate, nonostante il Codice nulla dica in proposito. Anche in tal caso la tutela del principio in esame risponde alla necessità di mantenere la competizione indenne da meccanismi di collusione e di impedire intese tra operatori economici volte a concordare i rispettivi comportamenti per influenzare l'esito della selezione. Tuttavia, spetta comunque alla stazione appaltante valutare, nell'esercizio della propria discrezionalità, se la violazione in questione, per le modalità con cui è avvenuta e per gli effetti che ne potrebbero derivare, sia di per sé in grado di inficiare l'intera procedura di gara. È chiaro, quindi, che se la pubblicazione del nominativo dell'autore della richiesta ha unicamente consentito si concorrenti di essere edotti dell'esistenza di un soggetto, persona fisica, che richiede un'informazione e del contenuto della sua domanda, tale circostanza non appare direttamente e automaticamente in contrasto con il divieto codicistico di comunicare o rendere in qualunque modo noto l'elenco dei soggetti invitati prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte[19].

Parimenti, anche dopo la sentenza in commento – e, anzi, richiamando proprio quest'ultima – si è riconosciuto che, laddove il concorrente autore della richiesta di chiarimenti contesti sempre la violazione del principio di anonimato a causa della pubblicazione del proprio nominativo da parte della stazione appaltante, la violazione può non sussistere in ragione del particolare stato in cui versi la procedura di gara, ove non siano state ancora aperte le offerte tecniche, per cui la mera pubblicazione del concorrente autore della richiesta non risulta influire sulla partecipazione e sulle offerte formulate dagli altri concorrenti[20].

Inoltre, esistono garanzie anche "dimensionali" – e non solo giuridiche – alla tutela del principio di anonimato, circostanza che prescinde di per sé dalla tipologia del procedimento – concorsuale o appaltistico – ad evidenza pubblica, essendo legata al numero dei soggetti titolari del diritto all'anonimato e alla complessità dei dati da raccogliere. In tal senso, la sua osservanza può costituire un ostacolo all'accesso se la richiesta ostensiva è troppo estesa. Infatti, laddove la soddisfazione dell'istanza di accesso implichi per l'amministrazione una gravosa attività di ricerca e selezione delle informazioni richieste, non compatibile con l'ordinario svolgimento delle funzioni dell'organo detentrice delle stesse, l'istanza

[17] Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. V, 10 giugno 2025, n. 5006; Id., sez. VII, 1 luglio 2024, n. 5789; Id., sez. V, 22 aprile 2024, n. 3663; Id., 1 marzo 2024, n. 2005; Id., 11 settembre 2023, n. 8243; Id., 26 maggio 2023, n. 5205; Id., 24 ottobre 2022, n. 9047; Id., 13 ottobre 2022, n. 8735; Id., 14 marzo 2022, n. 1785; Id., 2 agosto 2021, n. 5645; Id., 19 ottobre 2020, n. 6308; Id., sez. III, 24 febbraio 2020, n. 1350; Id., sez. V, 25 giugno 2019, n. 4342; Id., sez. III, 26 febbraio 2019, n. 1335; Id., sez. V, 24 gennaio 2019, n. 612; Id., 20 luglio 2016, n. 3287; Id., 11 maggio 2012, n. 2734; Id., 21 marzo 2011, n. 1734, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

[18] Cfr. Cons. St., sez. VII, 1 luglio 2024, n. 5789, cit. Conf. Id., sez. III, 26 febbraio 2019, n. 1335, cit. e Id., sez. V, 24 gennaio 2019, n. 612, cit.

[19] Cfr. ANAC, Delibera n. 29 del 10 gennaio 2018, in *www.anticorruzione.it*.

[20] Cfr. ANAC, Delibera n. 247 del 22 ottobre 2025, in *www.anticorruzione.it*.

va qualificata come "massiva" e perciò rigettata, perché richiede, ai fini della loro eventuale ostensione, un'eccessiva attività di trattamento, comprensiva di operazioni di elaborazione, di sintesi, di sistematizzazione e – non ultima – di anonimizzazione[21]. Con la conseguenza che anche il principio costituzionale di buon andamento finisce per riconfermarsi funzionale alla tutela di quello di anonimato.

Sempre alla luce della sentenza in commento, il principio di anonimato risulta poi centrale nella disciplina del differimento dell'accesso ai nominativi dei concorrenti di cui all'art. 35, comma 2, lett. a), del Codice, rientrando tra le numerose *rationes* alla base di tale regola di «conoscibilità progressiva della documentazione di gara»[22]. Senza negare che il dovere di differimento costituisca anche un presidio dei principi di concorrenza e di riservatezza aziendale, espressa in termini di segreti tecnici e commerciali[23], esso è strettamente legato al rispetto, nello svolgimento di determinate fasi della procedura di aggiudicazione, dei principi di imparzialità e di correttezza[24], di buon andamento dell'azione amministrativa[25], nonché di uguaglianza e di *par condicio* tra i concorrenti, dato che, nella formulazione codicistica tanto del 2016 quanto del 2023, il differimento dell'accesso agli atti di una procedura ancora in corso di svolgimento è funzionale ad assicurare in ogni fase del procedimento quell'anonimato necessario a rendere effettiva l'imparzialità dell'operazione di aggiudicazione[26].

Del resto, anche l'esigenza di differimento risponde sempre all'obiettivo precipuo di prevenire collusioni fra gli operatori economici o intimidazioni ad alcuni di essi, situazioni che sarebbero agevolate dalla possibilità di conoscere anticipatamente l'identità dei potenziali offerenti prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte[27].

Meno condivisibile appare invece l'opinione – pur espressa da autorevole dottrina – che, nel tutelare il principio di anonimato, le fattispecie di differimento temporale in esame costituiscano una deroga alla disciplina generale fissata dalla l.p.a. in tema di esercizio dei diritti di partecipazione al procedimento[28], dato che, in tali casi non si verifica alcuna nullificazione del principio di partecipazione procedimentale, ma soltanto una sua restrizione applicativa, che si risolve nell'impossibilità di conoscere i nominativi e di interloquire sui documenti tassativamente elencati dalla disposizione codicistica. Infatti, l'obiettivo perseguito dal legislatore è di preservare comunque la "fluidità" dello svolgimento del procedimento di gara, che potrebbe, invece, essere pregiudicato da una partecipazione non regolata secondo termini prefissati, il che avviene in maniera piuttosto strutturata ma sempre tale da garantire il rispetto dei diritti di interlocuzione degli interessati[29].

Né tanto meno si potrebbe sostenere che una qualche menomazione alla tutela del principio di anonimato possa derivare dal fatto che le diverse ipotesi di differimento contemplate dalla previsione codicistica in esame debbano essere interpretato in senso restrittivo, costituendo indubbiamente fattispecie derogatorie rispetto alla regola generale dell'accesso[30].

In realtà, la giurisprudenza sul principio di anonimato nelle procedure di gara è più restrittiva rispetto a quella sviluppatasi in relazione all'analogo istituto delle prove scritte dei concorsi pubblici.

[21] Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. III, 10 ottobre 2025, n. 9783, cit.; Id., 14 marzo 2023, n. 2686; Id., 16 febbraio 2021, n. 1426, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

[22] Cons. St., A.P., 2 aprile 2020, n. 10, § 27.3, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

[23] Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. VI, 12 aprile 2005, n. 1678, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*. In dottrina cfr. R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni dopo la legge "sblocca cantieri"*, Bologna, 2020, 1128 e M. DE ROSA, *Accesso agli atti di gara alla luce del nuovo Codice degli appalti pubblici tra trasparenza e riservatezza*, in www.italiappalti.it, 9 dicembre 2024.

[24] Cfr. G.D. COMPORTI, *Il procedimento e il responsabile*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, II ed., Torino, 2019, pp. 273 ss., p. 299.

[25] Cfr. M. GIUSTINIANI, *Art. 35*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Nuovo Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2023, pp. 198 ss., p. 203.

[26] Cfr. S. TOSCHEI, *Art. 35*, in A. BOTTO-S. CASTROVINCI ZENNA (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Torino, 2024, pp. 314 ss., p. 344 s. e p. 351.

[27] Cfr. GIUSTINIANI, *op. cit.*, p. 203 s.

[28] In tal senso cfr. F. CARINGELLA, *Manuale dei contratti pubblici. Principi e applicazioni*, Roma, 2019, p. 494.

[29] Cfr. A. IANNUZZI, *L'accesso "speciale" agli atti delle procedure ad evidenza pubblica: il punto della situazione*, in www.italiappalti.it, 17 dicembre 2020, § 2.

[30] Cfr. GIUSTINIANI, *op. cit.*, p. 203 e IANNUZZI, *op. cit.*, § 2.

Così, ad esempio, anche quando la violazione del principio di anonimato e di quello di segretezza delle offerte derivi da una condotta dei concorrenti e l'amministrazione ne asserisca la marginalità rispetto alla sua effettiva idoneità disvelatrice dei relativi nominativi e delle caratteristiche minime richieste dell'offerta tecnica, il loro rispetto nella procedure di gara è ritenuto così coessenziale al suo svolgimento da risultare logicamente anteriore rispetto alla verifica della correttezza delle valutazioni effettuate dalla stazione appaltante, tanto da renderla superflua sotto l'assorbente profilo dell'eventuale erronea valutazione dell'ammissibilità di un'offerta[31].

La stessa conclusione cui giunge la pronuncia nella fattispecie in causa – nel senso della riedizione della gara per violazione della regola dell'anonimato con effetti su tutte le imprese partecipanti – non è nuova nella giurisprudenza, e lo stesso esito si è avuto anche quando la violazione è stata causata da un errore non già della stazione appaltante ma degli operatori economici. In tal caso, sia pure in relazione al diverso problema del rapporto tra garanzia di anonimato nelle gare d'appalto e legittima produzione nelle stesse di documenti in formato digitale, è stata ritenuta legittima l'esclusione di tutte le società partecipanti disposta dalla commissione giudicatrice, la quale aveva quindi dichiarato la gara deserta per mancanza di offerte valide e aveva proceduto alla riedizione della stessa, per carenze ad essa non imputabili. Infatti, l'esclusione comminata a tutte le società in gara discendeva dal riscontro, tra la documentazione su supporto digitale allegata a corredo di ciascun progetto, di uno o più *files* recanti l'indicazione dell'autore, in violazione del principio di anonimato espressamente prescritto dalla *lex specialis*, sebbene le tracce non fossero state prodotte volutamente, bensì generate in automatico alla creazione del *file* per effetto dell'utilizzo del medesimo *software* di base[32]. Anche se – rispetto alla pronuncia in commento – i singoli operatori economici non avevano una conoscenza reciproca tra loro, risulta evidente la violazione sia del principio di *par condicio* tra i concorrenti che di quello di buon andamento, che ha reso necessaria la riedizione integrale e non parziale della gara, in ragione della finalità istituzionale della stazione appaltante di giungere alla scelta della migliore offerta, cui si correla la necessità di preservare il giudizio della commissione dai possibili condizionamenti derivanti da ogni fattore estraneo al proprio ambito oggettivo di valutazione, quale appunto quelli inerenti agli autori dei documenti, di per sé stessi idonei ad alterare, anche involontariamente, l'obiettività ed imparzialità dei giudizi *de quibus*.

È altrettanto innegabile però che la soluzione del caso di specie è coerente anche con il maggior rigore da sempre mostrato dalla giurisprudenza nel caso in cui la violazione della regola dell'anonimato sia addebitabile ad un comportamento dell'amministrazione anziché del privato, come si è visto in relazione alla giurisprudenza sviluppatasi a partire dalla pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 26 del 2013.

In ogni caso, la vera portata innovativa della sentenza in esame sul punto risiede nella precisazione dell'esatta valenza temporale della regola dell'anonimato nello svolgimento della procedura di gara. In tal senso, premesso che il principio di anonimato dei concorrenti costituisce un pilastro delle procedure ad evidenza pubblica, essendo noto che in tanto possono essere conclusi accordi collusivi fra gli operatori interessati in quanto ciascuno di essi conosca in anticipo l'identità degli altri, alla luce delle diverse modalità con cui può essere alterata la regolarità della competizione – che spaziano dalla presentazione di offerte da parte di operatori in situazione di collegamento sostanziale tra loro all'alterazione mediante l'invito a uno o più operatori a non presentare offerta in cambio della promessa di subappalti o altri analoghi vantaggi – «l'anonimato va garantito anche, se non soprattutto, nella fase che precede la formulazione delle offerte»[33].

Ora, dal momento che la stazione appaltante ha osservato tale principio sia con riguardo alla pubblicazione dei chiarimenti sia con riguardo alle

[31] Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 22 luglio 2020, n. 1408, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

[32] Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 24 marzo 2006, n. 3187, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

[33] Capo n. 3 della sentenza in commento.

modalità di effettuazione del sopralluogo obbligatorio, non vi è ragione perché esso non debba valere anche con riguardo alla fase che trascorre dal momento dell'effettuazione del sopralluogo al momento della presentazione dell'offerta.

Anche nell'interpretazione ministeriale, il differimento di cui all'art. 35, comma 2, «si applica a tutte le fasi dei contratti pubblici», a prescindere del criterio di scelta del contraente adottato dalla stazione appaltante, per cui l'accesso sarà consentito con le modalità indicate dal comma 3 della medesima disposizione, ossia con divieto di rendere accessibili o conoscibili gli atti, i dati e le informazioni della procedura di gara fino alla conclusione delle fasi o alla scadenza dei termini di cui al comma 2, pena la violazione dell'art. 326 c.p.[34].

Del resto, il principio di anonimato viene in rilevo anche in relazione al soccorso istruttorio, perché la sua valenza tendenzialmente onnicomprensiva incontra comunque come limiti il principio di segretezza dell'offerta e quello di anonimato[35].

4. LE CONSEGUENZE DELL'INADEMPIMENTO DELL'OBBLIGO DI SOPRALLUOGO: L'ORIENTAMENTO RESTRITTIVO

La sentenza in commento si inquadra poi nella giurisprudenza consolidata tesa a valorizzare la visita ai luoghi oggetto dell'appalto quale fondamentale adempimento volto a garantire il puntuale rispetto delle ulteriori prescrizioni imposte dalla legge di gara. L'obbligo di sopralluogo ha quindi un ruolo sostanziale, e non meramente formale, per consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto. In quanto strumentale a una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi, esso è funzionale alla migliore valutazione degli interventi da effettuare, in modo da formulare con maggiore precisione la migliore offerta tecnica[36]. Si tratta di un principio riconosciuto anche dall'ANAC[37], affermato sin nel vigore del d.lgs. n. 163 del 2006, sempre tanto dalla giurisprudenza[38] quanto dall'ANAC[39], e ribadito anche alla luce delle disposizioni del d.lgs. n. 36 del 2023[40].

Dal punto di vista normativo, secondo il previgente art. 79, comma 2, d.lgs. n. 50 del 2016, le stazioni appaltanti fissano i termini massimi per la ricezione delle offerte «in modo che gli operatori economici interessati possano prendere conoscenza di tutte le informazioni necessarie per presentare le offerte» laddove «le offerte possono essere formulate soltanto a seguito di una visita dei luoghi o dopo consultazione sul posto dei documenti di gara e relativi allegati». Pertanto, qualora la *lex specialis* prevedeva obbligatoriamente il sopralluogo a pena di esclusione, la disposizione poteva essere interpretata sia valorizzando il secondo inciso, nel senso quindi che le offerte potevano essere formulate soltanto dopo l'effettuazione del sopralluogo, con conseguente affermazione dell'effetto escludente in caso di mancata o tardiva

[34] Cfr MIT, Parere n. 2166 del 21 luglio 2023, in *www.lavoripubblici.it*.
[35] Cfr. ANAC, Delibera 19 maggio 2021, n. 392, considerando n. 18 della premessa, in *www.anticorruzione.it*, secondo cui con il soccorso istruttorio «è divenuta generalmente sanabile qualsiasi carenza, omissione o irregolarità, con il solo limite intrinseco dell'inalterabilità del contenuto dell'offerta, della certezza in ordine alla provenienza della stessa, del principio di segretezza che presiede alla presentazione della medesima e di inalterabilità delle condizioni in cui versano i concorrenti al momento della scadenza del termine per la partecipazione alla gara».
[36] Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. VII, 6 dicembre 2024, n. 9783; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 7 marzo 2023, n. 440; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 20 ottobre 2022, n. 1801; Cons. St., sez. V, 19 gennaio 2021, n. 575; Id., sez. III, 12 ottobre 2020, n. 6033; Id., sez. V, 29 maggio 2019, n. 3581; Id., 26 luglio 2018, n. 4597; Id., sez. VI, 23 giugno 2016, n. 2800, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.
[37] Cfr. ANAC, Delibera 3 giugno 2025, n. 234, considerando n. 7 e n. 8 della premessa, e Id., Delibera 5 febbraio 2025, n. 35, massima, entrambi in *www.anticorruzione.it*.
[38] Cfr., *ex multis*, T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 10 febbraio 2016, n. 148; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 2 ottobre 2014, n. 2572; Cons. St., sez. IV, 17 febbraio 2014, n. 744; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 30 dicembre 2013, n. 11177, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.
[39] Cfr. AVCP, Determinazione 10 ottobre 2012, n. 4, p. 39, in *www.anticorruzione.it*. Sul punto cfr. R. DAMONTE, *Omesso sopralluogo e soccorso istruttorio*, in *Urb. e app.*, 2016, pp. 711 ss., p. 715.
[40] Cfr., *ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 25 luglio 2024, n. 4387 e T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 12 dicembre 2023, n. 3738, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

richiesta di adempimento di tale obbligo[41], sia – all'opposto – valorizzando il primo inciso, e ritenere dunque che da esso conseguisse solo la necessità che i termini per la presentazione delle offerte dovessero essere calibrati in modo tale che gli operatori interessati potessero prendere conoscenza di tutte le informazioni necessarie a formularle[42].

Per contro, la formula adottata dall'art. 92, comma 1, del Codice, pur senza svincolare la fissazione dei termini dall'espletamento del sopralluogo, rende meno palese tale dilemma esegetico, perché la stazione appaltante deve tenere conto del tempo necessario alla visita dei luoghi ove ciò sia indispensabile alla formulazione dell'offerta. In tal senso, la tesi diffusa che sul punto vi sia stata una mera riproposizione della normativa previgente è, in realtà, apparente, perché il tempo del sopralluogo, da mera circostanza di proroga del termine di presentazione delle domande e delle offerte, deve ora essere preso in considerazione dall'amministrazione nella complessiva fissazione dei termini, nel tentativo di superare l'incertezza che la giurisprudenza formatasi sotto il codice previgente aveva dovuto affrontare in proposito a partire soprattutto dalla pronuncia del Consiglio di Stato n. 575 del 2021[43], la quale aveva chiaramente affermato che il sopralluogo tardivo non poteva essere considerato come causa di esclusione dalla procedura di gara[44].

In sostanza, mentre il codice previgente era categorico nel prevedere che, al verificarsi di una o l'altra delle due evenienze che condizionavano la formulazione delle offerte, si trattasse della visita dei luoghi o della consultazione sul posto dei documenti di gara e dei relativi allegati, i termini dovessero rimodulati per includere tutte le informazioni a ciò necessarie, dovendo comunque risultando superiori a quelli minimi stabiliti per le procedure di scelta del contraente aperte, ristrette, competitive con negoziazione, di dialogo competitivo e di partenariato per l'innovazione, il codice attuale non ha del tutto ereditato tale prescrizione, lasciando di fatto alle amministrazioni la valutazione dell'impatto che l'una o l'altra di tali evenienze può generare nel singolo caso[45].

Peraltro, numerose sono le incertezze interpretative ancora irrisolte dalla giurisprudenza, non certo limitate alle conseguenze dell'estensione dell'obbligo di effettuazione del sopralluogo al gestore uscente, tra le quali emerge invece la legittimità o meno dell'espulsione automatica dell'operatore economico negligente per omessa effettuazione del sopralluogo previsto obbligatoriamente a pena di esclusione ad opera della *lex specialis*[46].

La prima questione è senz'altro la principale, a sua volta strettamente connessa con la seconda.

In tal senso, per un primo orientamento, formatosi sin dal primo codice e ribadito in costanza di quello vigente[47], secondo una posizione fatta propria anche dall'ANAC sotto il primo codice[48], sarebbe legittima l'espulsione automatica dalla procedura dell'operatore economico che, per propria negligenza, non si sia attivato

[41] Cfr., *ex multis*, T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 7 marzo 2023, n. 440, cit.

[42] Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. V, 18 marzo 2021, n. 2355, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

[43] Cfr. P. BALDUCCI-M. BARRACCHIA, *L'offerta e la sua selezione*, in B. BRUNO-M. MARIANI-E. TOMA (a cura di), *La nuova disciplina dei contratti pubblici. Commento aggiornato al D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209*, II ed., Torino, 2025, pp. 153 ss., p. 156 e, *ivi*, nt. 5.

[44] Cfr. Cons. St., sez. V, 19 gennaio 2021, n. 575, cit.

[45] Cfr. E. GIOVANNELLI, *Art. 92*, in E. CARAVÀ (a cura di), *Le procedure ad evidenza pubblica. Soggetti, istituti e clausole comuni, scelta del contraente e svolgimento delle gare* ex *artt. 56-112 del D.lgs. 36/2023*, Pisa, 2024, pp. 507 ss., p. 510.

[46] Cfr. R. BERLOCO, *Il sopralluogo negli appalti pubblici: profili sostanziali e criticità applicative alla luce del d.lgs. 36/2023. Il punto della situazione*, in www.italiappalti.it, 2 luglio 2025, § 6.

[47] Cfr., *ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 8 maggio 2025, n. 3670; T.A.R. Lazio, Roma, sez. IV-*ter*, 14 aprile 2025, n. 7218, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 25 luglio 2024, n. 4387, cit.; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 12 dicembre 2023, n. 3738, cit.; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 7 marzo 2023, n. 440, cit.; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 10 novembre 2020, n. 1772, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*; Cons. St., sez. III, 12 ottobre 2020, n. 6033, cit.; Id., sez. V, 26 luglio 2018, n. 4597, cit.; Id., 19 febbraio 2018, n. 1037; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 10 febbraio 2016, n. 148, cit.; Cons. St., sez. IV, 19 ottobre 2015, n. 4778, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 2 ottobre 2014, n. 2572, cit.; Cons. St., sez. IV, 17 febbraio 2014, n. 744, cit.; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 30 dicembre 2013, n. 11177, cit.

[48] Cfr. ANAC, Determinazione n. 1 dell'8 gennaio 2015, in www.anticorruzione.it, secondo cui, alla luce degli artt. 73, comma 2 e 74, comma 2, d.lgs. n. 163 del 2006, la mancata effettuazione del sopralluogo obbligatorio negli appalti di lavori, di cui all'art. 106, comma 2, d.P.R. n. 207 del 2010, costituisce causa di esclusione.

tempestivamente per effettuare il sopralluogo, previsto obbligatoriamente a pena di esclusione dalla *lex specialis*, non essendo nemmeno in tal caso ammissibile l'attivazione del soccorso istruttorio dopo la scadenza dei termini di presentazione delle domande e delle offerte. All'opposto, secondo un altro orientamento, formatosi sotto il secondo codice e riaffermato sotto quello attuale[49], non sarebbe legittima l'espulsione automatica dalla procedura dell'operatore economico in caso di mancata negligente effettuazione del sopralluogo, sempre previsto obbligatoriamente a pena di esclusione dalla *lex specialis*, dovendo la stazione appaltante attivare il soccorso istruttorio, per cui l'esclusione non potrebbe essere comminata neppure in caso di sopralluogo ritardato, trattandosi di circostanza che non può riverberarsi sulla partecipazione del concorrente alla procedura di gara[50].

Indubbiamente, la tesi della portata automaticamente escludente risulta accolta dalla casistica prevalente[51], anche se è innegabile che la giurisprudenza formatasi sul punto resti «oscillante»[52].

Numerose sono anche le argomentazioni addotte a proprio fondamento dall'orientamento restrittivo maggioritario, delle quali qui è possibile solo richiamare le principali.

Anzitutto, la previsione dell'obbligo di sopralluogo a pena di esclusione svolge un ruolo sostanziale, e non meramente formale, nella procedura di ammissione alla gara, per consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto. Pertanto, l'effettuazione del sopralluogo dopo la scadenza del termine di formulazione delle offerte risulterebbe inutile, se non controproducente, perché tradirebbe la *ratio* stessa dell'istituto in esame.

Inoltre, l'art. 92, comma 1, del Codice, nell'attribuire alla stazione appaltante il potere di fissare i termini massimi di presentazione delle domande e delle offerte computandovi il tempo per l'effettuazione del sopralluogo, implica che tale scelta costituisca esercizio di discrezionalità, sottendendo una valutazione di opportunità, legata alla tempistica dell'intera procedura di affidamento, come tale censurabile in sede giurisdizionale solo ove manifestamente illogica o irragionevole.

Ancora prima, a prescindere dalla legittimità o meno della quantificazione dei termini, tale disposizione sottende che l'amministrazione ritenga l'inserimento dell'obbligo di sopralluogo a pena di esclusione nella *lex specialis* «indispensabile ai fini della formulazione dell'offerta», rimettendole quindi una valutazione che costituisce sempre frutto della propria discrezionalità, parimenti censurabile in sede giurisdizionale solo ove manifestamente illogica o irragionevole.

Parimenti, la sanzione espulsiva automatica non si pone in contrasto con il principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all'art. 10, commi 1 e 2, del Codice, poiché l'effettuazione del sopralluogo è un'attività necessaria alla formulazione dell'offerta, come sua componente essenziale, e non già alla partecipazione alla gara.

Anche in base al terzo comma dello stesso art. 10, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono introdurre a pena di esclusione ulteriori «requisiti speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, attinenti e proporzionati all'oggetto del contratto», tra i quali ben può rientrare l'obbligo di effettuare il sopralluogo ai siti dove si svolgerà l'appalto, per cui anche in tal caso la possibilità di censurare in sede giurisdizionale siffatte "attinenza" e "proporzionalità" all'oggetto del contratto sussiste solo ove tale causa di esclusione atipica travalichi

[49] Cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. VII, 6 dicembre 2024, n. 9783, cit.; T.A.R. Liguria, sez. I, 23 ottobre 2024, n. 687; Cons. St., sez. V, ord. 14 giugno 2024, n. 2225; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 7 febbraio 2024, n. 941; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 17 giugno 2024, n. 12303; Id., 3 gennaio 2024, n. 140; T.A.R. Veneto, sez. II, 5 novembre 2021, n. 1322, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*; Cons. St., sez. V, 18 marzo 2021, n. 2355, cit.; Id., 19 gennaio 2021, n. 575, cit.; Id., 29 maggio 2019, n. 3581, cit.

[50] Cfr. Cons. St., sez. V, ord. 14 giugno 2024, n. 2225, cit.

[51] Cfr. BERLOCO, *op. cit.*, § 2; A. CANDIA, *Art. 92*, in F. CARINGELLA (dir. da), *Nuovo codice dei contratti pubblici*, Milano, 2023, pp. 570 ss., p. 573; F. CASCIARO-G.F. MAIELLARO, *Art. 92*, in A. BOTTO-S. CASTROVINCI ZENNA (a cura di), *Commentario alla normativa sui contratti pubblici*, Torino, 2024, pp. 845 ss., p. 846, nt. 1.

[52] N. FENICIA, *Art. 92*, in R. GAROFOLI-G. FERRARI (a cura di), *Nuovo codice dei contratti pubblici. Annotato con dottrina e giurisprudenza*, X ed., Molfetta, 2025, pp. 583 ss., p. 585.

manifestamente entrambi i limiti anzidetti. In sostanza, il principio di tassatività non riguarda l'intera disciplina di gara, ma soltanto le cause di esclusione relative ai requisiti generali e alle condizioni espressamente normate, lasciando margini di autonomia rispetto agli ulteriori requisiti inseribili.

D'altra parte l'ammissione alla gara di un operatore manifestamente negligente, su un aspetto essenziale dell'offerta quale l'effettuazione del sopralluogo obbligatorio, potrebbe configurare una violazione del macro-principio generale del risultato di cui all'art. 1 del Codice. Infatti, dal momento che l'amministrazione deve tendere al miglior risultato possibile, in difesa dell'interesse pubblico per il quale è stata prevista la procedura di affidamento, tale risultato deve essere anche quello più "virtuoso", da raggiungersi selezionando operatori che dimostrino, fin dalle prime fasi della gara, diligenza e professionalità, quali sintomi di un'affidabilità che su di essi dovrà esser riposta al momento in cui, se risultati aggiudicatari, eseguiranno il servizio oggetto di affidamento.

Analogamente, il comportamento negligente dell'operatore economico che si attivi tardivamente per richiedere di effettuare il sopralluogo rischia di determinare anche una violazione del principio generale della fiducia di cui all'art. 2 del Codice da parte della stazione appaltante che decida di ammetterlo alla gara, dato che tale principio ha valenza reciproca e non unilaterale, imponendosi anche gli operatori economici.

Oltretutto, la mancata tempestiva effettuazione del sopralluogo obbligatorio, previsto a pena di esclusione dalla procedura, costituisce comunque una violazione del principio generale di autoresponsabilità dell'operatore economico, che governa da tempo la materia dell'evidenza pubblica.

Spetta poi alla parte che deduca la nullità di tale prescrizione della *lex specialis* l'onere di dimostrare che il sopralluogo non sarebbe essenziale ai fini della formulazione dell'offerta perché la disciplina di gara e gli allegati annessi conterrebbero già tutte le informazioni necessarie per poter presentare un'offerta consapevole, dimostrazione che è invece esclusa *a propri* laddove tali documenti concernano mere specifiche tecniche non idonee a garantire la completa conoscenza dello stato dei luoghi.

Infine, guardando alla normativa extracodicistica, assume rilievo anche la previsione di cui all'art. 8, comma 1, lett. b), d.l. n. 76 del 2020, conv. con mod. dalla l. n. 120 del 2020 (c.d. "decreto Semplificazioni"), così come da ultimo modificato dall'art. 224, comma 2, lett. c), del Codice, il quale stabilisce che le stazioni appaltanti possono prevedere «a pena di esclusione dalla procedura» l'obbligo per l'operatore economico di procedere alla visita dei luoghi. Tale disposizione, pur valendo solo in relazione alle procedure pendenti disciplinate dal d.lgs. n. 50 del 2016, i cui bandi siano già stati pubblicati alla data di entrata in vigore del decreto, è tuttora l'unica norma di legge vigente a contemplare esplicitamente l'esclusione automatica del concorrente in caso di mancata effettuazione del sopralluogo previsto obbligatoriamente dalla *lex specialis*, il che costituirebbe un'ulteriore conferma espressa di tale soluzione[53].

5. LE CONSEGUENZE DELL'INADEMPIEMENTO DELL'OBBLIGO DI SOPRALLUOGO: L'ORIENTAMENTO ESTENSIVO

A parere di chi scrive, maggiormente condivisibili risultano le argomentazioni dell'opposto orientamento, giurisprudenziale e dottrinale, soprattutto nell'ottica sostanzialista di fondo del nuovo impianto normativo codicistico, alle quale giova aggiungere alcune considerazioni personali.

Anzitutto, in una prospettiva più elastica e contestualizzante, occorre fornire un'interpretazione restrittiva della clausola della *lex specialis* che contempla l'obbligo di sopralluogo a pena di esclusione, senza farne derivare effetti espulsivi automatici in caso di inadempimento, in omaggio al principio del *favor partecipationis* e al

[53] In tal senso cfr. M. TECCHIA, *Art. 92*, in R. GIOVAGNOLI-G. ROVELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2024, pp. 844 ss., p. 846.

divieto di aggravio del procedimento, almeno ogni qualvolta, per le peculiarità del contratto da affidare, l'inosservanza dell'obbligo in questione non impedisca in alcun modo il perseguimento dei risultati verso cui è diretta l'azione amministrativa, né il suo adempimento possa dirsi funzionale a garantire il puntuale rispetto delle ulteriori prescrizioni imposte dalla legge di gara.

Inoltre, alla luce del rilievo assunto nel nuovo codice dal principio di tassatività delle cause di esclusione e del riconoscimento operato dalla giurisprudenza che «nessuna disposizione del d.lgs. n. 36/23 prevede il sopralluogo quale adempimento necessario per la formulazione dell'offerta»[54], l'omissione del sopralluogo obbligatorio, anche se previsto a pena di esclusione dalla *lex specialis*, non potrebbe costituire di per sé un motivo di esclusione dalla gara[55].

Anche le deroghe al principio di tassatività delle cause di esclusione, quale previsto dal codice attuale rispetto al codice previgente, richiedono un'interpretazione restrittiva e più rigorosa rispetto al passato, dato che il principio in esame assume ora una valenza e un ambito applicativo più stringenti. Ciò è evidente dalla sua diversa formulazione testuale, dalla sua diversa collocazione – non più tra i requisiti di ordine speciale, di cui all'art. 83, comma 8, d.lgs. n. 50 del 2016, ma tra i principi generali, di cui all'art. 10 del Codice – e dalla sua strumentalità rispetto al principio di accesso al mercato di cui all'art. 3 del Codice[56].

D'altra parte, contro l'opposta argomentazione che fa leva sull'art. 10, comma 3, del Codice, si può poi osservare che il sopralluogo non è propriamente riconducibile ai requisiti soggettivi di ordine speciale, ma attiene piuttosto a un adempimento funzionale alla formulazione dell'offerta. Ne consegue che l'eventuale previsione della sua obbligatorietà, con effetto escludente, rientrerebbe nell'ambito applicativo del principio generale di tassatività quale enunciato nei commi 1 e 2 dell'art. 10 e non già nel comma 3[57].

Anche in relazione al principio del risultato, se si tiene conto che è la concorrenza ad essere funzionale al conseguimento del miglior risultato possibile nell'affidamento del contratto (art. 1, comma 2, primo periodo), oltre a costituire un limite da rispettare nel perseguimento del risultato dell'affidamento (art. 1, comma 1) e nel favorire l'accesso al mercato degli operatori economici (art. 3), non è fuori luogo ritenere legittimo e giustificato permettere all'impresa lo svolgimento del sopralluogo anche se la relativa richiesta non sia stata effettuata nei termini previsti dalla *lex specialis*[58].

Inoltre tale opzione ermeneutica è più coerente con il principio dell'accesso al mercato di cui all'art. 3 del Codice, che le stazioni appaltanti devono favorire nel rispetto dei diversi principi ivi enunciati, costituente anch'esso criterio primario per l'applicazione e l'interpretazione delle altre disposizioni codicistiche in base al successivo art. 4.

Nemmeno si potrebbe poi fondare la tesi dell'esclusione automatica sulla base del richiamo esplicito alla sua comminatoria da parte dell'anzidetta previsione del decreto Semplificazioni, che contempla sì la possibilità di introdurre il sopralluogo obbligatorio a pena di esclusione, ma «esclusivamente laddove detto adempimento sia strettamente indispensabile», il che non pare conciliabile con la possibilità di disporre l'esclusione dalla gara per la mera violazione del termine entro cui il sopralluogo va richiesto[59].

Si noti anche che l'art. 92, comma 1, del Codice, nel riprendere parzialmente tale disposizione anche dal punto terminologico, da un lato l'ha ampliata, perché la possibilità della stazione appaltante di fissare i termini delle domande e delle offerte incorporandovi il tempo necessario ad effettuare il sopralluogo è passata dall'eventualità in cui ciò sia «strettamente indispensabile» a quella in cui sia «indispensabile», ma dall'altro l'ha ristretta, perché la disposizione codicistica non ha ripreso

[54] T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 3 gennaio 2024, n. 140, cit.
[55] Cfr. S. COLOMBARI, *L'esclusione dalle gare pubbliche: una misura residuale?* in *Giur. it.*, 2024, pp. 742 ss., p. 746.
[56] Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 17 giugno 2024, n. 12303, cit. e Id., 3 gennaio 2024, n. 140, cit.
[57] Cfr. BERLOCO, *op. cit.*, § 2.
[58] Cfr. L. GILI-A. RAIMONDETTO, *Prime applicazioni dei principi del risultato e della fiducia: la ragionevolezza del termine per concordare il sopralluogo*, in *Riv. trim. app.*, 2024, pp. 213 ss., p. 218.
[59] Cfr. T.A.R. Veneto, sez. II, 5 novembre 2021, n. 1322, cit.

espressamente né la comminatoria dell'«esclusione dalla procedura» in caso di mancata effettuazione del sopralluogo obbligatorio né la stessa obbligatorietà del suo svolgimento, scelte rimesse sempre alla *lex specialis*.

Infine, anche l'orientamento estensivo ammette la medesima *ratio* dell'istituto in esame, non negando in alcun modo che l'obbligo di sopralluogo abbia un ruolo sostanziale, e non meramente formale, per consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto, dubitando solo della correttezza dell'ulteriore precipitato dell'esclusione del concorrente dalla gara in caso di mancata effettuazione del sopralluogo obbligatorio, per cui nemmeno tale argomentazione – che per l'opposto indirizzo risulta la più ricorrente – potrebbe assumere un ruolo dirimente.

Al massimo, a tutto concedere, si potrebbe sostenere l'esclusione automatica nelle ipotesi – assolutamente eccezionali – in cui la previsione dell'obbligo di sopralluogo nella *lex specialis* sia obbligatoria per la stessa stazione appaltante. In effetti, non mancano in giurisprudenza precedenti in cui esso è ritenuto dovuto, quale effetto di una norma imperativa eterointegratrice della *lex specialis*, ad esempio laddove la sua mancata previsione determini una violazione del principio di *par condicio* tra i concorrenti, stante il relativo carattere cogente[60].

Il problema, a ben vedere, si riverbera anche su quello dei margini del soccorso istruttorio.

Per l'orientamento restrittivo, consentire in via postuma il sopralluogo non può trasformare in seria un'offerta che originariamente non lo era, proprio per la mancanza di tale adempimento essenziale[61]. Inoltre, non si potrebbe nemmeno ritenere che l'amministrazione debba disapplicare una disposizione della *lex specialis* per consentire una sostanziale rimessione in termini, ai fini della partecipazione in gara, dell'operatore economico negligente. In tal caso, infatti, l'attivazione del soccorso istruttorio lederebbe il principio della parità delle parti, concretizzando un pregiudizio per gli altri partecipanti alla procedura di affidamento[62]. Ma, soprattutto, è il ruolo stesso dell'obbligo di sopralluogo nella procedura di ammissione alla gara, sostanziale e non meramente formale, quale elemento essenziale dell'offerta e strettamente connesso alla sua formulazione, a rendere impossibile l'attivazione del soccorso istruttorio, che – come noto – può sanare solo carenze puramente formali della documentazione amministrativa e non integrare elementi sostanziali dell'offerta.

Anche tali argomentazioni non sono però inconfutabili.

Anzitutto, lo stesso orientamento restrittivo ammette solo «astrattamente» il divieto per la stazione appaltante di attivare il soccorso istruttorio, ai fini dell'acquisizione della dichiarazione di avvenuto sopralluogo dopo la scadenza dei termini di presentazione delle domande e delle offerte, il quale non opera laddove la *lex specialis* ne contempli espressamente l'attivazione in relazione al sopralluogo senza che tale specifica prescrizione risulti impugnata[63].

Ma, soprattutto, secondo un orientamento assolutamente consolidato in tutta la giurisprudenza amministrativa sia di primo che di secondo grado, sviluppatosi sin dalla prima casistica applicativa dell'art. 101 del Codice, il rimodellato e ampliato istituto del soccorso istruttorio va inteso in senso marcatamente sostanzialistico e connesso al nuovo macro-principio generale del risultato di cui all'art. 1 del Codice, interpretazione sulla quale spesso si è fatto leva per ritenere illegittima l'esclusione della parte ricorrente e la mancata attivazione del soccorso istruttorio da parte della stazione appaltante[64].

[60] Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. IV, 14 dicembre 2022, n. 16860, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.
[61] Cfr. T.A.R. Basilicata, sez. I, 17 ottobre 2024, n. 506, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr* e T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 10 febbraio 2016, n. 148, cit.
[62] Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 12 dicembre 2023, n. 3738, cit.
[63] Cfr. T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 7 marzo 2023, n. 440, cit.
[64] In tal senso, l'istituto del soccorso istruttorio obbedisce, per vocazione generale discendente dall'art. 6, comma 1, lett. b), l.p.a., ad una «fondamentale direttiva antiformalistica» che guida l'azione dei soggetti pubblici ed equiparati. Con riguardo alle procedure di evidenza pubblica, esso si fa carico di evitare, nei limiti del possibile, che le rigorose formalità che accompagnano la partecipazione alla gara si risolvano in un inutile pregiudizio per la sostanza e la qualità delle proposte negoziali in competizione e, in definitiva, del «risultato

Per questo, ci pare più corretto sostenere che l'esclusione dell'operatore economico che non abbia effettuato il sopralluogo nei termini possa essere disposta solo qualora anche successivamente l'operatore rifiuti di effettuarlo nonostante il sollecito della stazione appaltante, mentre ordinariamente tale omissione può essere sanata con il soccorso istruttorio[65].

Va però detto che, in tal caso, il ricorso al soccorso istruttorio altro non è se non lo svolgimento postumo del sopralluogo rispetto alla formulazione dell'offerta, per cui la sua attivazione potrebbe talora risultare inutile, perché l'effettuazione del sopralluogo dopo la scadenza dei termini di formulazione dell'offerta non consente comunque di modificarla. Esso ha cioè davvero senso se viene effettuato prima e non già dopo la compilazione dell'offerta, una volta che questa è divenuta immodificabile. Per questo, una possibile soluzione alternativa rispetto a quelle avanzate dai due opposti orientamenti giurisprudenziali, coerente con il principio di tassatività delle cause di esclusione e con la *ratio* stessa dell'istituto in esame, potrebbe essere quella di attribuire all'operatore economico, in sede di documentazione di gara, un punteggio addizionale connesso al previo svolgimento del sopralluogo, con la conseguenza che la sua omissione avrebbe conseguenze solo sulla valutazione della qualità dell'offerta e non già sulla partecipazione alla gara, evitando la drastica alternativa dell'esclusione[66].

6. *CONCLUSIONI*

Con riferimento al principio di anonimato, pur affermando un principio di massima importanza per la correttezza dello svolgimento delle procedure di gara, anche la sentenza in rassegna non è priva di criticità nel suo percorso argomentativo.

Anzitutto, un primo rilievo critico che può essere effettuato è connesso alla constatazione della valenza "rafforzata" che nel caso di specie assume l'obbligo della stazione appaltante di adoperarsi affinché gli operatori economici che svolgono i sopralluoghi non rivelino il loro nominativo al gestore uscente e, soprattutto, dopo l'ultimazione degli stessi, non vi sia alcun disvelamento di tali nominativi. Tale affermazione precede infatti quella secondo cui la previsione ad opera della *lex specialis* del sopralluogo obbligatorio nel contesto di una procedura aperta implica la coincidenza di fatto tra l'elenco degli operatori economici che hanno effettuato il sopralluogo e quello dei partecipanti. La circostanza che alcuni dei soggetti potenzialmente interessati potrebbero in teoria decidere di non presentare l'offerta si rivela in tal caso una variazione in diminuzione che potrebbe aggravare ancora di più il rischio di condizionamento dell'esito della gara, con un andamento regressivo rispetto alla giurisprudenza tradizionale secondo cui tale differenza è solo un indice della non sicura partecipazione alla gara di tutti i soggetti che effettueranno i sopralluoghi. È giocoforza concludere che «una procedura aperta in cui è previsto il sopralluogo obbligatorio si trasforma di fatto in una procedura ristretta», appunto perché, decorso il termine perentorio entro cui va effettuato il sopralluogo, solo un gruppo «predefinito» di operatori economici può presentare l'offerta[67].

Senz'altro, il fatto che nel caso di specie il sopralluogo sia già stato effettuato ha aumentato la soglia di rischio. È però evidente il «salto logico» compiuto dal collegio, che in tal modo finisce per

dell'attività amministrativa», a condizione che sia garantita la posizione paritaria dei concorrenti (cfr., *ex multis*, C.G.A., sez. giurisd., 5 gennaio 2026, n. 3; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 31 ottobre 2025, n. 7081; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 15 dicembre 2025, n. 4157; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 11 novembre 2025, n. 2470; T.A.R. Toscana, sez. III, 21 ottobre 2025, n. 1647; T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 14 ottobre 2025, n. 423; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 20 maggio 2025, n. 861; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-*quater*, 28 aprile 2025, n. 8240; T.A.R. Campania, Salerno, sez. III, 30 aprile 2025, n. 807; C.G.A., sez. giurisd., 4 aprile 2025, n. 290; Cons. St., sez. V, 20 febbraio 2025, n. 1425; T.A.R. Lazio, Roma, sez. IV, 21 ottobre 2024, n. 18192; T.A.R. Veneto, sez. I, 11 settembre 2024, n. 2142; T.A.R. Sardegna, sez. II, 13 dicembre 2023, n. 939; T.A.R. Piemonte, sez. II, 22 novembre 2023, n. 933; Cons. St., sez. V, 21 agosto 2023 n. 7870, tutte in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*).

[65] Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 7 febbraio 2024, n. 941, cit.

[66] In tal senso cfr. S. CALDARELLI, *La documentazione dell'offerente e i termini per la presentazione delle domande e delle offerte*, in M. CORRADINO-S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *I nuovi appalti pubblici. Commento al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) con i nuovi orientamenti giurisprudenziali*, III ed., Milano, 2024, pp. 537 ss., pp. 547-548.

[67] V. capo n. 3 della sentenza in commento.

traslare la disciplina prevista per le procedure aperte dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 35 in quella prevista per le procedure ristrette dalla lettera b) della medesima disposizione. Tale operazione è certamente encomiabile se vista in funzione della finalità principale perseguita dall'intera norma di evitare accordi collusivi tra i concorrenti in qualsiasi fase della gara. Nondimeno, essa avviene al prezzo di sovvertire i criteri ermeneutici fissati dall'art. 12 d.p.c.c., che privilegia l'interpretazione letterale e consente il ricorso alle interpretazioni di tipo teleologico, analogico, estensivo, ecc. solo in via sussidiaria, qualora il significato letterale della disposizione non risulti chiaro e incontrovertibile. Il fatto che in nessun punto della pronuncia in commento si sollevino problemi inerenti alla portata applicativa della disposizione in esame solleva quindi dubbi sulla compatibilità di tale operazione ermeneutica con il principio *in claris non fit interpretatio*[68].

Infine, vi è da chiedersi se l'esito finale cui giunge il collegio – nel senso della sola riedizione parziale della gara – sia coerente con l'«autorevole ammonimento»[69] ribadito dall'art. 35, comma 3, secondo periodo, o se invece il richiamo della pronuncia stessa al fatto che il principio di anonimato dei concorrenti «a presidio del quale sono poste anche sanzioni penali»[70] non avrebbe richiesto un ulteriore passaggio. In effetti, per coerenza con le argomentazioni avanzate, il collegio, acclarata la possibile rilevanza penale della violazione dell'anonimato dei concorrenti ad opera della stazione appaltante, rafforzata dal divieto di applicazione anche solo estensiva delle disposizioni penali previsto dall'art. 14 d.p.c.c., non si sarebbe dovuto limitare a disporre la ripetizione delle fasi censurate della procedura, ma avrebbe dovuto trasmettere all'autorità giudiziaria il rapporto contenente la notizia di reato[71].

Di converso, anche la disamina complessiva dell'istituto del sopralluogo, alla luce delle opposte soluzioni e argomentazioni addotte dai diversi orientamenti giurisprudenziali esaminati, ha mostrato come la questione della possibilità o meno della stazione appaltante di inserire nella *lex specialis* il sopralluogo obbligatorio a pena di esclusione rappresenti il «vero e proprio banco di prova per il sistema di principi contenuti nel Codice»[72]. Risulta di perdurante attualità quanto rilevato oltre un anno fa dalla giurisprudenza secondo cui, a fronte della persistente contrapposizione tra i due contrapposti orientamenti giurisprudenziali sul punto, la questione dell'ammissibilità o meno dell'obbligatorietà del sopralluogo a pena di esclusione «non sembra aver trovato, ancora, un assetto definitivo»[73]. In assenza di un chiarimento normativo o nomofilattico su una tematica dall'impatto tutt'altro che teorico sulle procedure di gara, oggi il sopralluogo si atteggia quindi come un «istituto a geometria variabile», perché riflette la struttura del nuovo codice, che è sì più flessibile e più responsabilizzante rispetto al passato, ma anche più esigente[74].

D'altra parte, molti casi di esclusione dalla gara per mancata tempestiva effettuazione del sopralluogo obbligatorio potrebbero essere evitati incentivandone lo svolgimento in modalità telematica, secondo una pratica diffusasi particolarmente a partire dal periodo dell'emergenza pandemica. La stessa giurisprudenza non la esclude, subordinandola solo alla dimostrazione da parte dell'amministrazione della sua facile attuabilità e dell'idoneità a raggiungere il medesimo risultato del sopralluogo fisico[75]. Del resto, a tal fine è possibile usufruire della particolare libertà che le stazioni appaltanti godono già sul punto, le quali sono persino esonerate dall'obbligo di pubblicizzare il cambio di modalità sulla propria piattaforma per le gare telematiche, nonostante la forma telematica non sia originariamente contemplata nella *lex specialis*, ben potendo avvisare in proposito gli operatori economici al

[68] In tal senso cfr. A. ACCADIA, *Il principio dell'anonimato dei concorrenti nelle procedure aperte con obbligo di sopralluogo*, in *www.molticomuni.it*, 10 giugno 2025.
[69] TOSCHEI, *op. cit.*, p. 354.
[70] Capo n. 3 della sentenza in commento.
[71] In tal senso cfr. sempre ACCADIA, *op. cit.*
[72] BERLOCO, *op. cit.*, § 2.
[73] T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 26 settembre 2024, n. 1365, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.
[74] Cfr. BERLOCO, *op. cit.*, § 6.
[75] Cfr. Cons. St., sez. III, 14 febbraio 2024, n. 1481, in *www.giustizia-amministrativa.it/dcsnprr*.

momento della loro presentazione della richiesta di appuntamento[76].

[76] Cfr. ANAC, Delibera n. 576 del 1 luglio 2020, in *www.anticorruzione.it*.