



DELIBERA N. 334

del 9 settembre 2026

Oggetto

Istanza di parere ex art. 220, co. 1, del d.lgs. n. 36/2023 – OE istante: LDP STRADE S.r.l. – SA: Città Metropolitana di Bologna – Procedura aperta per l'affidamento del servizio di manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale e fornitura di segnaletica verticale per strade di proprietà o in uso a qualsiasi titolo, alle pubbliche amministrazioni aventi sede nel territorio regionale, nonché loro consorzi e associazioni, oltre a enti pubblici di carattere non economico a essi equiparati quanto alla normativa di acquisizione di lavori, servizi e forniture, per un periodo di ventiquattro mesi suddivisa in tre lotti territoriali per il servizio e un lotto prestazionale per la fornitura – Lotto 1: Bologna, Modena, Ferrara – CIG: BC3F7B4469; Lotto 2: Ravenna, Forlì Cesena, Rimini – CIG: BC3F7B553C; Lotto 3: Reggio Emilia, Parma, Piacenza – CIG: BC3F7B660F; Lotto 4: Regione Emilia Romagna – CIG: BC3F7B76E2 - Importo a base di gara: 14.616.000,00 euro

UPREC-PRE-0307-2026-SF-PREC

Riferimenti normativi

Allegato I.1, d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Appalto pubblico - In genere - Nozione - Contratto di manutenzione della segnaletica stradale - Differenza tra appalto di lavori e di servizi

II Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 9 settembre 2026

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere relativa alla procedura per l'affidamento del contratto in oggetto, acquisita con prot. n. 70359 del 20.07.2026;



CONSIDERATO che l'istante contestava, quale questione principale, la legittimità della disciplina di gara nella parte in cui aveva qualificato il contratto in affidamento come contratto di servizi anziché di lavori, con conseguente violazione dell'obbligo di attestazione SOA in categoria OS10; censurava altresì la contraddittorietà dell'indicazione, quale CCNL di riferimento, del contratto collettivo dell'edilizia (F012), ritenuta incompatibile con la qualificazione dell'appalto come servizio; l'illegittimità della determinazione dei prezzi a base d'asta secondo un criterio "a canone" (euro/km), anziché mediante rinvio ai prezzi regionali delle opere pubbliche; nonché la conseguente distorsione della concorrenza, con pregiudizio per la partecipazione degli operatori economici del settore;

CONSIDERATO che l'istante, a sostegno delle proprie censure, richiama la delibera ANAC n. 529 del 15.11.2023 e l'Atto Dirigenziale ANAC n. 1354/2023, con cui l'Autorità aveva ritenuto erroneamente qualificato come appalto di servizi un contratto di manutenzione della segnaletica aeroportuale, in ragione delle prestazioni contrattuali apportanti una modificazione della realtà fisica preesistente riconducibile alla nozione di lavori pubblici;

RILEVATO che le contestazioni oggetto della presente controversia erano state già sollevate alla Stazione appaltante che aveva rigettato la richiesta di autotutela e confermato la qualificazione dell'affidamento come appalto di servizi;

VISTA la documentazione di gara depositata in atti, e, in particolare la *lex specialis*, pubblicata il 06.07.2026, con termine di presentazione delle offerte entro il 01.09.2026, che:

- all'art. 3 del disciplinare di gara, «Oggetto dell'appalto, importo e suddivisione in lotti», stabilisce: «Oggetto dell'appalto è la stipula di Convenzioni per il servizio di manutenzione della segnaletica stradale orizzontale e verticale e per la fornitura di segnaletica verticale per strade di proprietà/in uso, a qualsiasi titolo, alle pubbliche amministrazioni aventi sede nel territorio regionale, nonché loro consorzi e associazioni, oltre a enti pubblici di carattere non economico a essi equiparati quanto alla normativa di acquisizione di lavori, servizi e forniture, per un periodo di 24 (ventiquattro) mesi», suddiviso in n. 3 lotti territoriali per il "servizio di manutenzione della segnaletica orizzontale e verticale" e n. 1 lotto per la "fornitura di segnaletica verticale";
- all'art. 2 del capitolato, «Oggetto dell'appalto» sancisce: «Il presente capitolato ha ad oggetto l'affidamento: a) relativamente ai lotti territoriali 1, 2 e 3: 1. del Servizio di Manutenzione della segnaletica stradale orizzontale che comprende l'esecuzione di attività organizzate, coordinate e verificate dal Fornitore, responsabile della corretta manutenzione della segnaletica orizzontale sul patrimonio stradale individuato dagli Enti contraenti e specificate nell'OF, nel rispetto del presente capitolato, integrato con l'offerta tecnica in cui descrive la propria organizzazione e strategia manutentiva, con l'obiettivo del perseguimento



di uno standard qualitativo ottimale in termini di sicurezza per gli utenti del patrimonio affidato; 2. del Servizio di Manutenzione della segnaletica stradale verticale che comprende l'esecuzione di attività organizzate, coordinate e verificate dal Fornitore, responsabile della corretta manutenzione della segnaletica verticale sul patrimonio stradale individuato dagli Enti contraenti e specificate nell'OF, nel rispetto del presente capitolato, integrato con l'offerta tecnica in cui descrive la propria organizzazione e strategia manutentiva, con l'obiettivo del perseguimento di uno standard qualitativo ottimale in termini di sicurezza per gli utenti del patrimonio affidato; b) relativamente al Lotto 4, la sola Fornitura di segnaletica verticale. 2. Relativamente al Servizio di "Manutenzione della Segnaletica Stradale", oggetto del contratto è l'insieme di attività che hanno come obiettivo il perseguimento di uno standard qualitativo ottimale ai fini della sicurezza della circolazione sulle strade affidate, cui la segnaletica è preposta. L'appalto in oggetto, relativamente ai lotti 1, 2, e 3, si configura pertanto, come da considerando 8 della Direttiva 2014/24 e Determina ANAC del 28 aprile 2015, come appalto di servizi. Il lotto 4 è un appalto di mera fornitura. [...]»;

VISTO il vigente Regolamento in materia di pareri di precontenzioso;

VISTO l'avvio dell'istruttoria comunicato il 22.07.2026;

VISTA la memoria della Stazione appaltante del 28.07.2026, con la quale la stessa, a conferma della legittimità del proprio operato, rappresentava quanto segue per ciascuna delle doglianze sollevate:

- relativamente alla qualificazione del contratto: la procedura è stata bandita dal Soggetto Aggregatore Città metropolitana di Bologna, iscritto nell'apposito elenco Anac con delibera n. 241 del 24.06.2026, ed ha ad oggetto servizi e forniture rientranti nella categoria n. 25 "Manutenzione strade - servizi e forniture" di cui al DPCM 11.02.2026, quale procedura a perimetro indefinito volta alla sottoscrizione di una convenzione quadro cui gli enti locali aderiscono mediante ordinativi di fornitura. Obiettivo dichiarato del servizio come progettato è *«il perseguimento di uno standard qualitativo ottimale ai fini della sicurezza della circolazione, cui la segnaletica stradale è preposta (cfr. art. 2 del capitolato)»*. Il contratto si articola in cinque *«macro-tipologie di attività strettamente correlate, inscindibili e non acquistabili separatamente, tutte finalizzate e necessarie per il perseguimento del predetto obiettivo»*: monitoraggio; programma delle attività; attività di ripasso per la segnaletica orizzontale e di ripristino/sostituzione per la segnaletica verticale; database; servizio di reperibilità. Di tali attività, quelle di cui ai n. 1, 2, 4 e 5 riguardano *«l'intero patrimonio stradale che l'Ente, in adesione alla convenzione, sceglie di affidare al fornitore»*, mentre quelle di cui al n. 3 *«riguardano esclusivamente porzioni del patrimonio non definite, né note in fase di sottoscrizione del contratto attuativo e la cui individuazione è subordinata, successiva e*

conseguente ai monitoraggi e alla programmazione» e si applicano «esclusivamente a segnaletica già esistente e non si traducono in una significativa modificazione del patrimonio contrattualizzato, non essendo previste da capitolato nuove installazioni e pose, ampliamenti e sostituzione di elementi presenti con altri aventi caratteristiche diverse o innovative, né trasformazioni». Tale struttura contrattuale, dunque, differisce da quella esaminata con delibera n. 529/2023 – resa in vigore del d.lgs. n. 50/2016 – riguardante una Stazione appaltante non aggregatrice che computava interventi puntuali e definiti, anche nuovi che si configurano come lavori. Inoltre, secondo quanto riportato nel verbale del Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori del 28.09.2017, il CPV di riferimento «50230000-6 - Riparazione, manutenzione e servizi affini connessi alle strade ed altre attrezzature» è stato ricondotto nel novero di quelle «rientranti nella categoria 25 del DPCM relativa a servizi e forniture della manutenzione strade»;

- con riferimento al CCNL indicato negli atti di gara: l'art. 11, co. 1, seconda parte e l'allegato I.01 del d.lgs. n. 36/2023 ancorano la scelta del CCNL alla stretta connessione con l'attività oggetto dell'appalto, a prescindere dalla qualificazione come lavori o servizi; peraltro, l'individuazione del CCNL edilizia F012 (equiparato ex lege a F015 e F018) come quello maggiormente rappresentativo rispetto alle attività in appalto è stata condotta con il supporto di consulenza giuslavoristica esterna;
- con riferimento ai prezzi a base d'asta: trattandosi di servizi, non è richiesta l'applicazione dei prezzi regionali dei lavori, non essendo in ogni caso, per la struttura contrattuale, definibili a priori le quantità e le caratteristiche degli interventi esecutivi: pertanto, i prezzi a canone costituiscono l'unica modalità coerente con la logica delle procedure a perimetro indefinito;
- con riferimento alla dedotta distorsione della concorrenza: non essendo richiesta l'attestazione SOA, bensì l'esecuzione di servizi analoghi, è stato rispettato il principio del più ampio *favor participationis*;

VISTE la prima memoria e la memoria di replica dell'istante, rispettivamente del 28.07.2026 e del 29.07.2026, volte a ribadire l'illegittimità delle scelte operate dalla Stazione appaltante;

VISTA la memoria di replica della Stazione appaltante del 31.07.2026, volta, dal suo canto, a sostenere invece la legittimità del proprio operato;

VISTA l'ulteriore memoria dell'istante del 31.07.2026, finalizzata ancora una volta ad insistere sulle doglianze evidenziate;

CONSIDERATO che la questione controversa sottoposta all'Autorità attiene, in via principale, alla *legittimità della qualificazione del contratto di manutenzione della segnaletica stradale, oggetto di affidamento, nel novero dei servizi anziché dei lavori* e che da tale qualificazione dipende, in tutto o in parte, la fondatezza degli altri profili



di contestazione, relativi al CCNL applicabile, alla determinazione dei prezzi a base d'asta e alla dedotta distorsione della concorrenza;

CONSIDERATO che la distinzione, nell'ambito della manutenzione, tra servizi e lavori è stato oggetto di una intensa attività interpretativa che ha condotto l'Autorità, unitamente alla giurisprudenza, ad osservare come il concetto di "manutenzione" rientri nell'ambito dei lavori pubblici qualora l'attività dell'appaltatore comporti un'azione prevalente ed essenziale di modificazione della realtà fisica (c.d. *quid novi*) attraverso l'utilizzazione, la manipolazione e l'installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale; viceversa, qualora tali azioni non si traducano in una modifica essenziale e significativa modificazione dello stato fisico del bene, l'attività si configura come prestazione di servizi" (cfr. ANAC, delibere del 15.11.2023 n. 529 e del 5.09.2018 n. 756; AVCP, delibere del 13.06.2008 n. 184; del 24.05.2008 n. 151; del 03.10.2007 n. 55; Cons. St., V, 26.01.2024 n. 831; IV, 21.02.2005, n. 537; V, 04.05.2001, n. 1518);

CONSIDERATO dunque che, ai fini dell'apprezzamento in concreto della prevalenza richiesta dal criterio del c.d. *quid novi*, si impone una lettura sostanziale dell'oggetto contrattuale e delle prestazioni dedotte in contratto, nella loro economia complessiva;

RITENUTO che, ai fini della qualificazione del contratto in esame, applicando il criterio del *quid novi* al caso di specie, alla luce tanto degli elementi risultanti dalla *lex specialis*, quanto della *ratio* seguita dalla Stazione appaltante nella definizione della disciplina di gara rappresentata in atti, rilevano le seguenti argomentazioni: le operazioni di ripasso della segnaletica orizzontale e di ripristino/sostituzione della segnaletica verticale comportano, in sé considerate, l'utilizzazione dei materiali (vernici, elementi sostitutivi) sulla sede stradale, e dunque un'astratta modificazione della realtà fisica preesistente; tuttavia, dal disegno di gara e dalle argomentazioni fornite dall'Amministrazione, tale modificazione non assume nell'economia complessiva del contratto, carattere prevalente ed essenziale, applicandosi esclusivamente a segnaletica già esistente e non traducendosi in una significativa modificazione del patrimonio contrattualizzato. Inoltre, nell'economia complessiva del contratto, costituito di un insieme coordinato e inscindibile di cinque attività (monitoraggio, programmazione, ripasso/ripristino/sostituzione, banca dati, reperibilità), l'intervento materiale di ripasso/ripristino, come rappresentato dalla Stazione appaltante, non consiste nell'esecuzione di interventi puntuali e predefiniti, bensì si colloca ad esito di un processo di monitoraggio e programmazione che ne condiziona l'individuazione, l'estensione e la tempistica, ai fini del mantenimento in efficienza della segnaletica stradale per l'intero periodo contrattuale; analoghe considerazioni valgono per la segnaletica verticale;

RILEVATO peraltro che la riconducibilità della categoria "manutenzione strade" ai servizi è stata già rilevata, dal Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori del 28.09.2017, prodotto in atti, ove il CPV 50230000-6, è stato ricondotto alla tabella



dei CPV-Servizi: tale qualificazione è stata recepita nel DPCM 11.07.2018 (poi sostituito dal vigente DPCM 11.02.2026, definenti le categorie merceologiche di competenza dei Soggetti aggregatori) mediante l'inserimento della merceologia "Manutenzione strade (servizi e forniture)";

RILEVATO che le caratteristiche del contratto, per come sopra esaminate, differenziano nettamente la fattispecie in controversia da quella oggetto della delibera n. 529/2023, ove la *lex specialis* di gara individuava puntualmente interventi predeterminati dalla Stazione appaltante, tra le prestazioni dedotte in contratto;

RITENUTO pertanto, per le ragioni esposte, che il contratto oggetto della procedura in esame sia stato correttamente qualificato dalla Stazione appaltante come appalto di servizi e non di lavori;

RITENUTO che, ad ulteriore conforto della conclusione raggiunta, spetti in ogni caso alla Stazione appaltante, nella definizione delle regole di gara, delineare la tipologia di prestazioni contrattuali richieste al futuro contraente in funzione dell'interesse pubblico perseguito, trattandosi di scelta rimessa all'ampia discrezionalità che l'ordinamento riconosce all'Amministrazione nel disegno della procedura di gara, in attuazione dei principi del risultato, della fiducia e della concorrenza di cui agli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 36/2023 – che valorizzano l'autonomia decisionale delle Stazioni appaltanti in funzione del miglior risultato possibile, nel rispetto della legalità dell'azione amministrativa (cfr. da ultimo, ANAC, delibere n. 225 del 10.6.2026; n. 12 del 21.01.2026; n. 235 del 03.06.2025; n. 435 del 30.09.2024; n. 236 del 15.05.2024; TAR Catania, 12.12.2023, n. 3738; Cons. St., V, 27.02.2024, n. 1924; TAR Napoli, 15.01.2024, n. 377; Cons. St., III, 15.11.2023, n. 9812). Tale processo valutativo è sindacabile solo per vizi di macroscopica irragionevolezza, illogicità o travisamento dei fatti non potendo tradursi il sindacato dell'Autorità in una nuova verifica di merito riservata all'esclusiva discrezionalità della Stazione appaltante (cfr. ANAC delibere n. n. 225 del 10.6.2026; n. 12 del 21.01.2026; n. 235 del 03.06.2025; n. 158 del 19.04.2023; n. 614 del 08.09.2022; n. 354 del 22.04.2020; Cons. St., V, 10.10.2017, n. 4680): elementi, questi, in ogni caso non rinvenibili nella presente fattispecie in cui la scelta dell'Amministrazione risulta coerente con l'obiettivo dichiarato e con le caratteristiche prestazionali del contratto;

RITENUTO che la censura relativa al CCNL applicabile, pur non assorbita dalla questione principale in quanto basata sulla pretesa incompatibilità tra l'indicazione del CCNL edilizia (F012) e la natura di servizio del contratto, sia in ogni caso infondata. Infatti, la scelta del contratto collettivo ai sensi dell'art. 11, co. 1 e dell'art. 2 dell'allegato I.01 del d.lgs. n. 36/2023 va condotta verificando la stretta connessione tra CCNL e le prestazioni concretamente eseguite e non più, come nel regime previgente, con l'attività prevalente dell'impresa affidataria, sicché tale scelta opera su un piano distinto rispetto a quello, sopra esaminato, della qualificazione del contratto nel suo complesso (cfr., da ultimo, TAR Lazio, Roma, 30.03.2026, n. 5935;



ANAC, Comunicato del Presidente n. 2 del 10.02.2026). Tale scelta rientra nella discrezionalità della Stazione appaltante e nei relativi limiti di sindacato dell'Autorità, non emergendo nel caso di specie, dall'istruttoria condotta dalla Stazione appaltante, profili di manifesta illogicità, arbitrarietà o travisamento dei fatti; pertanto, la doglianza non può trovare accoglimento;

RITENUTO che la censura relativa alla determinazione dei prezzi a base d'asta, da un lato, debba ritenersi assorbita dalla risoluzione della questione principale, con riferimento al profilo dell'applicazione dei prezzari regionali, che, ai sensi dell'art. 41, co. 13, secondo periodo del Codice e del relativo Allegato I.14, riguardano i soli contratti di lavori; dall'altro, con riferimento alla arbitrarietà dei prezzi a canone posti a base di gara, debba ritenersi infondata in quanto tale scelta rientra nella discrezionalità riconosciuta alla Stazione appaltante in sede di progettazione di gara, sindacabile nei limiti sopra descritti, non emergendo, alla luce delle argomentazioni fornite dalla Stazione appaltante, profili di manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti;

RITENUTO che la censura relativa alla dedotta distorsione della concorrenza debba ritenersi sostanzialmente assorbita dal rigetto delle doglianze sopra esaminate. Ciò, fermo restando che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, le clausole che influiscono sulla determinazione del concorrente in ordine alla formulazione dell'offerta economica integrano una clausola immediatamente escludente solo ove rendano impossibile il calcolo di convenienza economica alla base della scelta di partecipare, gravando sull'istante l'onere di dimostrare, con oggettiva certezza, un pregiudizio comune a qualsiasi operatore del settore e non riconducibile a valutazioni soggettive di convenienza, con onere probatorio ulteriormente aggravato trattandosi di impugnazione immediata degli atti di gara (cfr. ANAC n. 225 del 10.6.2026; n. 341 del 09.09.2025; n. 592 del 16.12.2024; TAR Lazio, 27.04.2023, n. 7254; Cons. St., III, 26.04.2022, n. 3191; V, 22.10.2018, n. 6006; TAR Veneto, 18.02.2020, n. 169). Nel caso di specie, le argomentazioni addotte non risultano, in ogni caso, nel loro complesso, idonee ad assolvere tale onere probatorio, non risultando dimostrata l'esistenza, nella disciplina di gara oggetto del presente procedimento, di clausole immediatamente escludenti o di effetti restrittivi della platea dei concorrenti;

RITENUTO pertanto che, per le argomentazioni esposte, le contestazioni sollevate avverso la disciplina di gara non siano accoglibili;



Il Consiglio

ritiene, limitatamente ai profili in contestazione e per le ragioni esposte in motivazione, che l'operato della Stazione appaltante sia conforme alla normativa e ai principi in materia di contratti pubblici.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 14 settembre 2026

Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente