

Con sentenza n. 9032 del 12 novembre 2024, la quinta sezione del Consiglio di Stato è intervenuta in tema di raggruppamento di impresa.

La disciplina dei raggruppamenti d'impresa in materia di contratti pubblici è finalizzata a consentire, attraverso il cumulo dei requisiti, la partecipazione congiunta di una pluralità di operatori economici anche di ridotte dimensioni a gare di appalti di notevole entità e, al contempo, a consentire la realizzazione dell'appalto nell'interesse della stazione appaltante attraverso la valorizzazione dell'unione delle risorse e delle capacità tecnico-organizzative ed economico-finanziarie di più imprese, con ampliamento delle garanzie per la stessa stazione appaltante. Nella prospettiva privatistica e imprenditoriale l'istituto è diretto a garantire alle imprese un ampio margine di libertà di organizzazione dei fattori produttivi, alla quale corrisponde una non predeterminata possibilità giuridica di delineare le modalità con le quali i componenti dei raggruppamenti intendono relazionarsi fra loro. E infatti i raggruppamenti *"non possono essere obbligati dalle amministrazioni aggiudicatrici ad avere una forma giuridica specifica ai fini della presentazione di un'offerta o di una domanda di partecipazione"* (art. 19 par. 2 della direttiva n. 2014/24/UE e art. 68, comma 3, D.L.vo n. 36 del 2023) e *"la volontà del legislatore dell'Unione, conformemente agli obiettivi di cui ai considerando 1 e 2 della medesima direttiva, consiste nel limitare ciò che può essere imposto a un singolo operatore di un raggruppamento, seguendo un approccio qualitativo e non meramente quantitativo, al fine di incoraggiare la partecipazione di raggruppamenti come le associazioni temporanee di piccole e medie imprese alle gare di appalto pubbliche"* (Cgue, sez. IV, 28 aprile 2022, C642/20). Il legislatore richiede il vincolo contrattuale del mandato collettivo fra la pluralità di soggettività (così l'art. 68, comma 1, D.L.vo n. 36 del 2023), al fine di assicurare alla controparte pubblica l'unicità dell'offerta e del centro di imputazione dei relativi interessi e responsabilità. L'unicità dell'offerta poggia quindi sul mandato collettivo, indipendentemente dalla forma giuridica, posto che *"il rapporto di mandato non determina di per sé organizzazione o associazione degli operatori economici riuniti, ognuno dei quali conserva la propria autonomia ai fini della gestione, degli adempimenti fiscali e degli oneri sociali"* (art. 68 comma 8), che dà conto dei rapporti interni fra i componenti del raggruppamento. L'istituto pertanto, pur nella connotazione contrattuale avente causa non associativa e che quindi non assicura la creazione di un'unica soggettività giuridica (proprio in ragione della scelta eurounitaria di non intervenire su questo aspetto, considerate anche i variegati ordinamenti giuridici nazionali con i quali si confronta), si caratterizza per l'idoneità a veicolare un'unica offerta. Nell'ottica del rapporto di diritto pubblico con l'Amministrazione il raggruppamento costituisce quindi un operatore economico unitario (*"Rientrano nella definizione di operatori economici [...] i raggruppamenti temporanei di concorrenti"* in base all'art. 65 comma 2 lett. e del D.L.vo n. 36 del 2023, conformemente all'art. 2 par. 1 n. 10 della direttiva n. 2014/24/UE), così agevolando l'Amministrazione e gli interessi pubblici sottesi alla commessa. Del resto, la Corte di Giustizia ha specificato che il raggruppamento deve *"trasmettere all'amministrazione aggiudicatrice, all'atto della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta, un documento di gara unico europeo (DGUE) con il quale tale operatore afferma che egli stesso e i soggetti alle cui capacità intende affidarsi non si trovano in una delle situazioni di cui all'articolo 57 di tale direttiva, che deve o può comportare l'esclusione di un operatore economico, e/o che il criterio di selezione interessato è soddisfatto"* (CGUE, Grande sezione, 7 settembre 2021, C-927/2019): l'unicità del DGUE al quale fa riferimento la Corte di giustizia con decisione riguardante un raggruppamento rende evidente la prospettiva unitaria di partecipazione alla gara. Il funzionamento dell'istituto e la ratio dello stesso (cioè gli interessi imprenditoriali e pubblici che lo stesso presidia) presuppongono pertanto l'unicità dell'offerta e del centro di imputazione della relativa responsabilità, così non potendosi ammettere, se non nei casi espressamente previsti, di infrangere detta unitarietà. Il raggruppamento non può infatti, frattanto che beneficia dell'opportunità imprenditoriale dell'istituto, sconfessarne la portata, non assumendosi la responsabilità della scelta unitaria effettuata: chi beneficia di un'opportunità ne sopporta anche le conseguenze, a meno che il legislatore non preveda diversamente. Del resto, i rapporti interni fra i componenti del raggruppamento si muovono in ambito privatistico e in quell'ambito ricevono tutela. La disciplina pubblicistica non si inserisce infatti nel rapporto interno fra i componenti del raggruppamento, che conservano la propria autonomia, pur interfacciandosi in modo unitario con l'Amministrazione, così come desumibile dal richiamato art. 68, comma 1, D.L.vo n. 36 del 2023 (il rapporto di mandato *"non determina di per sé organizzazione o associazione degli operatori economici"*

*riuniti, ognuno dei quali conserva la propria autonomia ai fini della gestione, degli adempimenti fiscali e degli oneri sociali”). I rapporti interni fra i componenti del raggruppamento non si riverberano quindi, di norma, sul rapporto di diritto pubblico (se non nei casi espressamente previsti). Che, altrimenti, l’istituto del raggruppamento, anziché rappresentare un volano per la concorrenza nel settore delle commesse pubbliche, diviene un elemento ostativo, idoneo a ritardare e paralizzare gli affidamenti, anziché ad assicurarne una migliore efficienza. Ne deriva che le problematiche interne a detti rapporti e la trasparenza degli stessi non si riverberano sulla stazione appaltante, la cui posizione è presidiata dall’unicità dell’offerta e dalla responsabilità solidale, in linea con la sopra richiamata ratio dell’istituto. L’Amministrazione si interfaccia quindi con il raggruppamento in quanto tale, prescindendo dai rapporti interni, ed è proprio tale circostanza che lo caratterizza, costituendone la *ratio*.*

## Riferimenti Normativi:

- art. 68, d.l.vo 31 marzo 2024, n. 36