



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI LEGALI, SOCIETARI E I CONTRATTI PUBBLICI

E

Ministero delle Imprese e del Made in Italy

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE E PER LE IMPRESE

DIREZIONE GENERALE CONSUMATORI E MERCATO

OGGETTO: circolare sull'Applicazione dell'art. 170 del d.lgs. n. 36/2023 in materia di affidamento di contratti pubblici di fornitura – criteri di ammissione ed esclusione delle offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi.

PREMESSA

Con la presente circolare si forniscono alle stazioni appaltanti indicazioni operative in materia di applicazione dell'art. 170 del D.lgs. n. 36/2023.

L'art. 170¹ del D.lgs. n. 36 del 2023 stabilisce il principio secondo cui, fatti salvi gli obblighi assunti nei confronti dei Paesi terzi, qualsiasi offerta presentata per l'aggiudicazione di un

¹ Il testo dell'art. 170 del D.Lgs. n. 36 del 2023 così recita:

1. Fatti salvi gli obblighi assunti nei confronti dei Paesi terzi, il presente articolo si applica a offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi con i quali l'Unione europea non ha concluso, in un contesto multilaterale o bilaterale, un accordo che garantisca un accesso comparabile ed effettivo delle imprese dell'Unione europea ai mercati di tali Paesi terzi.

2. Qualsiasi offerta presentata per l'aggiudicazione di un appalto di forniture o di un appalto misto che contenga elementi di un appalto di fornitura può essere respinta se la parte dei prodotti originari di Paesi terzi, ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, supera il 50 per cento del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta. In caso di mancato respingimento dell'offerta a norma del presente comma, la stazione appaltante o l'ente concedente motiva debitamente le ragioni della scelta e trasmette all'Autorità una relazione corredata della relativa documentazione. La relazione di cui al secondo periodo è allegata al provvedimento di aggiudicazione. Ai fini del presente articolo, i software impiegati negli impianti delle reti di telecomunicazione sono considerati prodotti.

3. Salvo il disposto del terzo periodo del presente comma, se due o più offerte si equivalgono in base ai criteri di aggiudicazione di cui all'articolo 108, è preferita l'offerta che non può essere respinta a norma del comma 2 del presente articolo. Il valore delle offerte è considerato equivalente, ai fini del presente articolo, se la differenza di prezzo non supera il 3 per cento. Tuttavia, un'offerta non è preferita ad un'altra in virtù del presente comma, se la stazione appaltante o l'ente concedente, accettandola, è tenuto ad acquistare materiale con caratteristiche tecniche diverse da quelle del materiale già esistente, con conseguente incompatibilità o difficoltà tecniche di uso o di manutenzione o costi sproporzionati.

4. Ai fini del presente articolo, per determinare la parte dei prodotti originari dei Paesi terzi di cui al comma 2, sono esclusi i Paesi terzi ai quali, con decisione del Consiglio dell'Unione europea ai sensi del comma 1, è stato esteso il beneficio del codice.

appalto di forniture o di un appalto misto, che, quindi, preveda obblighi di fornitura, può essere respinta se la parte dei prodotti originari di Paesi terzi, ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, supera il 50 per cento del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta. In caso di mancato respingimento dell'offerta, la stazione appaltante o l'ente concedente ha lo specifico obbligo di motivare debitamente le ragioni della scelta e di trasmettere all'ANAC una relazione corredata dalla relativa documentazione.

L'articolo 170 del Codice (di seguito "art. 170") si colloca nel Libro III del Codice dei contratti pubblici, dedicato ai contratti nei settori speciali e opera, pertanto, esclusivamente nel quadro della disciplina dei settori speciali. Esso non costituisce, quindi, regola di applicazione generale al di fuori del perimetro proprio di tali settori. La disciplina del Libro III è derogatoria rispetto a quella ordinaria e trova applicazione in presenza dei presupposti indicati nell'articolo 141 del Codice.

La necessità di adottare la presente circolare nasce dall'emergere di criticità applicative dell'art. 170 nell'offerta di prodotti extra-UE da parte di operatori che partecipano a procedure di evidenza pubblica. Tali criticità riguardano principalmente: (a) la corretta qualificazione degli appalti, come appalti di lavori piuttosto che di forniture o misti; (b) la scomposizione artificiosa del prodotto nelle sue componenti elementari, al fine di far risultare artificialmente prevalente la quota di origine europea.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha chiarito che l'esclusione delle offerte con prevalenza di prodotti extra-UE costituisce la regola, viceversa l'ammissione dovrebbe essere l'eccezione ed è, per questo, soggetta a motivazione rafforzata². I chiarimenti che seguono tengono perciò conto di tali indicazioni giurisprudenziali e intendono eliminare gli spazi di indeterminatezza che rendono possibili tentativi di elusione della norma.

In particolare, la presente circolare riguarda i commi 1 e 2 dell'art. 170 che così dispongono:

"1. Fatti salvi gli obblighi assunti nei confronti dei Paesi terzi, il presente articolo si applica a offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi con i quali l'Unione europea non ha concluso, in un contesto multilaterale o bilaterale, un accordo che garantisca un accesso comparabile ed effettivo delle imprese dell'Unione europea ai mercati di tali Paesi terzi.

5. In coerenza con quanto previsto dal comma 2, tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'articolo 108, comma 4, può essere considerato dalla stazione appaltante, per ciascuna delle voci merceologiche che compongono l'offerta, il valore percentuale dei prodotti originari di Paesi terzi, ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, rispetto al valore totale dei prodotti che compongono l'offerta. Le stazioni appaltanti garantiscono che il criterio di cui al primo periodo sia applicato nel rispetto dei principi di non discriminazione nei rapporti con i Paesi terzi e proporzionalità.

² Consiglio di Stato, sent. n. 9575/2025: "Appare all'evidenza che la norma italiana di recepimento dell'art. 85 della Direttiva 2014/25/UE non si pone in contrasto con la formulazione e la ratio della disposizione unionale, che non attribuisce alla stazione appaltante l'obbligo di motivare la scelta di escludere un'offerta proveniente da un Paese terzo, ma consente la possibilità di 'respingimento' secondo un criterio quantitativo definito dal Legislatore, facoltà che solo nel caso in cui non venga esercitata impone un obbligo di motivazione rafforzato, secondo la logica intrinseca dettata dall'implicita finalità della disposizione. Inoltre, va osservato che la logica escludente dell'art. 85 della Direttiva 2014/25/UE costituisce la regola mentre l'opposta ammissione dell'operatore straniero costituisce l'eccezione, e ciò è, del resto, confermato dal disposto del 3° paragrafo dello stesso art. 85, ove si legge che, in caso di equivalenza tra due offerte, se una 'può' essere respinta ai sensi della disposizione in oggetto, l'altra 'viene preferita'."

2. *Qualsiasi offerta presentata per l'aggiudicazione di un appalto di forniture o di un appalto misto che contenga elementi di un appalto di fornitura può essere respinta se la parte dei prodotti originari di Paesi terzi, ai sensi del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, supera il 50 per cento del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta. In caso di mancato respingimento dell'offerta a norma del presente comma, la stazione appaltante o l'ente concedente motiva debitamente le ragioni della scelta e trasmette all'Autorità una relazione corredata della relativa documentazione. La relazione di cui al secondo periodo è allegata al provvedimento di aggiudicazione. Ai fini del presente articolo, i software impiegati negli impianti delle reti di telecomunicazione sono considerati prodotti”.*

1) AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA NORMA E CRITERI INTERPRETATIVI DELLA DEFINIZIONE DI “APPALTO MISTO CHE CONTENGA ELEMENTI DI UN APPALTO DI FORNITURA” CONTENUTA NEL SECONDO COMMA DELL'ARTICOLO 170.

Il comma 2 dell'articolo 170 del Codice si applica agli “*appalti di forniture*” e agli “*appalti misti che contengano elementi di un appalto di fornitura*”.

Con riferimento ai contratti misti, l'art. 170 si applica a prescindere dalla percentuale di fornitura rispetto a quella dei lavori o servizi e riguarda la valutazione della provenienza dei prodotti di tale fornitura. Ciò risponde alla *ratio* della disposizione che risiede nella finalità di tutela del mercato europeo e della parità di condizioni concorrenziali, controllando l'origine dei prodotti: una lettura restrittiva, limitata ai soli appalti di forniture c.d. puri o a quelli misti con prevalenza di forniture, risulterebbe non coerente con tale *ratio* e consentirebbe un facile aggiramento della disposizione.

Per poter applicare correttamente l'art. 170 del Codice a un appalto misto che contenga elementi di fornitura, è necessario che la stazione appaltante espliciti e distingua negli atti di gara la componente dei lavori e quella della fornitura, attribuendo un valore stimato a ciascuna.

In un appalto che include forniture la stazione appaltante deve essere in grado di:

- isolare la componente fornitura: distinguere in modo netto quali sono i prodotti oggetto di fornitura rispetto alle prestazioni che costituiscono lavori o servizi;
- stimare il valore di tale componente: attribuire un valore economico specifico alla sola parte di fornitura, che costituirà la base di calcolo su cui applicare la percentuale del 50%.

La disposizione non richiede, infatti, che la fornitura assuma, nell'ambito del contratto misto, carattere prevalente, principale, significativo o rilevante, né ancora la propria operatività a una soglia di valore: è sufficiente che il contratto “*contenga*” una componente di fornitura.

Quindi l'art. 170 si applica anche quando la gara sia stata indetta ai fini dell'affidamento di un contratto misto con prevalenza di lavori, o servizi, e sia inclusivo di forniture, indipendentemente dalla procedura seguita in base all'art. 14, comma 18, del Codice³.

³ Parere dell'Anac n. 696/2019: “L'interpretazione sistematica dell'art. 137, d.lgs. 50/2016 – tenuto conto che la disciplina dettata riguarda, come si legge al comma 1, le offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi – autorizza a ritenere che la stazione appaltante possa respingere le offerte di prodotti originari dei predetti Paesi

La disposizione opera, tuttavia, a condizione che la componente di fornitura presenti una effettiva consistenza tecnico-economica nell'economia dell'appalto, restando escluse soltanto le ipotesi in cui essa sia meramente accessoria o priva di autonoma rilevanza come elemento contrattuale, tale cioè da non potersi ragionevolmente qualificare come *“elemento”* dell'appalto ai sensi del comma 2 dell'art. 170.

Tale valutazione non è ancorata a soglie quantitative, non previste dalla disposizione primaria, ma va condotta sulla base di criteri qualitativi, tra cui: l'autonoma identificabilità della fornitura negli atti di gara e dei documenti tecnici; la sua funzionalità rispetto al risultato finale perseguito dall'appalto; il rapporto e/o l'incidenza dei prodotti sulle prestazioni essenziali e sulle caratteristiche tecniche dell'opera o del servizio; l'attitudine della fornitura a costituire oggetto di autonoma valutazione economica.

Al di fuori delle ipotesi di componente meramente accessoria o in cui questa sia priva di autonoma rilevanza come elemento contrattuale, anche una quota minoritaria di fornitura nell'ambito di un contratto misto può fondare l'applicazione dell'art. 170.

2) I CRITERI DI CALCOLO DEL 50 PER CENTO DEL VALORE TOTALE DEI PRODOTTI.

Il calcolo della soglia del 50 per cento è un elemento centrale per l'applicazione della deroga all'esclusione di prodotti provenienti da paesi terzi prevista dalla norma: il comma 2 dell'art. 170 specifica che detta percentuale deve essere calcolata sulla base del rapporto tra *“la parte dei prodotti originari di Paesi terzi”* e il *“valore totale dei prodotti che compongono l'offerta”*.

Negli appalti di lavori che contengono prestazioni di fornitura e negli appalti di fornitura con posa, per l'applicazione corretta dell'art. 170, la soglia del 50% sarà calcolata solo sul *“valore dei prodotti”*.

Da tale calcolo sono esclusi i materiali da costruzione e i materiali di consumo che non siano classificabili come “prodotti” e che non concorrono, quindi, al calcolo della soglia. Il 50 per cento dei prodotti di origine extraeuropea deve essere calcolato solo sul valore dei “prodotti” al fine di evitare effetti applicativi distorti della norma e non coerenti con la sua *ratio*.

Costituisce tentativo di elusione della norma la scomposizione artificiosa del prodotto finito nelle sue componenti elementari (materie prime, semilavorati, materiali di base) al fine di incrementare artificialmente la quota attribuita a componenti di origine europea e far risultare il prodotto complessivo al di sotto della soglia del 50% di origine extra-UE. Il calcolo va effettuato sul valore del prodotto finito, inteso come bene identificabile e commerciabile come unità tecnico-economica autonoma, quale risulta ai sensi del Regolamento (UE) n. 952/2013. Laddove l'operatore economico proponga una scomposizione del prodotto che appaia finalizzata ad alterare il risultato del calcolo, la stazione appaltante è tenuta a disattenderla e a procedere alla verifica sull'intero bene finito.

Nell'ambito dell'offerta devono pertanto essere distinti:

terzi laddove il valore degli stessi superi il 50 per cento del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta, anche quando la gara sia stata indetta ai fini dell'affidamento di un contratto misto con prevalenza di lavori e inclusivo di forniture”.

- **i prodotti** quali beni finiti, dotati di caratteristiche tecniche proprie e misurabili come unità economiche separate. I prodotti sono individuabili negli atti di gara, generalmente nel computo metrico, come voci di fornitura e contabilizzate distintamente come beni; hanno schede tecniche, certificazioni e marcatura CE. I prodotti mantengono la loro identità tecnica anche dopo l'installazione e inserimento nell'opera pubblica;
- **i materiali da costruzione** sono le materie prime utilizzate per eseguire i lavori che vengono incorporate nell'opera perdendo la loro identità funzionale, tecnica ed economica; includono i materiali di consumo di cantiere. L'origine doganale di tali materiali non è rilevante ai fini dell'art. 170 perché essi non sono considerati “prodotti”.

La stazione appaltante ha l'onere di predisporre una documentazione di gara chiara e completa: per facilitare la verifica ex art. 170 può richiedere ai concorrenti di presentare, unitamente all'offerta, una scomposizione del prezzo offerto.

Il disciplinare di gara può prevedere, ai fini della verifica di cui all'art. 170, che l'offerta economica sia accompagnata da un'analisi dettagliata che distingua il valore dei prodotti da altri costi negli appalti a misura, o anche in quelli a corpo dove sia richiesto, attraverso l'elenco dei prezzi unitari tratti dal prezzario regionale e ridotti della percentuale di ribasso offerta.

L'eventuale richiesta di indicare separatamente il valore dei prodotti rilevanti rispetto alle altre componenti economiche dell'offerta assolve esclusivamente a una funzione istruttoria e di supporto alla verifica sostanziale prevista dall'articolo 170. Tale richiesta deve essere formulata negli atti di gara in termini chiari, proporzionati e coerenti con l'oggetto dell'affidamento, ferma restando la possibilità per la stazione appaltante di attivare, ove necessario, gli ordinari strumenti di chiarimento o integrazione consentiti dall'ordinamento.

L'omessa o non completa indicazione analitica non può, pertanto, essere configurata di per sé quale autonoma causa di esclusione dalla procedura, al di fuori dei presupposti espressamente stabiliti dalla legge, in coerenza con il principio di tassatività delle cause di esclusione.

La scomposizione del prezzo offerto attraverso l'indicazione della percentuale di prodotti europei e della percentuale di Paesi terzi è funzionale altresì all'applicazione del terzo comma dell'art. 170 che prevede obbligatoriamente la **verifica di equivalenza** tra le offerte e la preferenza di quella “europea” nel caso in cui la differenza di prezzo non superi il 3%.

Il risultato della verifica di equivalenza deve essere annotato nei verbali della procedura.

3) CHIARIMENTI IN MERITO ALL'APPLICABILITÀ DELL'ARTICOLO 170 AI PRODOTTI ORIGINARI DI PAESI TERZI CHE ABBIANO CONCLUSO CON L'UNIONE EUROPEA ACCORDI DI LIBERO SCAMBIO (ALS)

L'applicabilità dell'articolo 170 è subordinata all'assenza di specifici accordi internazionali tra l'Unione Europea e il Paese terzo di origine dei prodotti.

Il comma 1 dell'articolo 170 delimita il suo campo di applicazione alle “*offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi con i quali l'Unione europea non ha concluso, in un contesto multilaterale o bilaterale, un accordo che garantisca un accesso comparabile ed effettivo delle imprese dell'Unione europea ai mercati di tali Paesi terzi*”.

Nel contesto internazionale, i trattati conclusi dall'UE definiscono i soggetti che hanno accesso garantito al mercato degli appalti dell'UE: il principale trattato rilevante è l'accordo sugli appalti pubblici (AAP)⁴, che apre il mercato degli appalti dell'UE alle altre parti dell'accordo. Inoltre, diversi accordi di libero scambio (ALS) sottoscritti dall'Unione Europea contengono capitoli sugli appalti⁵.

Se un Paese terzo è firmatario dell'Accordo sugli Appalti Pubblici concluso in ambito OMC o ha stipulato con l'Unione europea un Accordo di Libero Scambio che include un capitolo sugli appalti pubblici, si presume che la condizione di reciprocità sia garantita.

Gli ALS, tuttavia, non si applicano automaticamente a tutti gli appalti pubblici delle parti.

Nel caso degli accordi di libero scambio – che hanno finalità principalmente di regolazione tariffaria e doganale – le Amministrazioni aggiudicatrici devono seguire un processo di verifica caso per caso per accertare se rispetto allo specifico appalto indetto sussista la garanzia di reciprocità nel mercato degli appalti del Paese interessato e se l'accordo sia applicabile al caso di specie.

Oggetto di verifica da parte della stazione appaltante sarà, in particolare, la parte dell'accordo che contiene gli *“impegni di copertura”* di ciascun firmatario e che determina quali enti pubblici sono tenuti a rispettare le norme concordate, in che misura i loro appalti di beni e servizi siano aperti alla partecipazione degli operatori economici delle altre parti dell'ALS, in quali settori e per quali prodotti⁶.

In esito alla verifica la stazione appaltante determinerà se i prodotti offerti siano originari di Paesi terzi con i quali l'Unione Europea ha concluso un accordo che garantisce l'accesso comparabile ed effettivo alle imprese dell'Unione Europea ai mercati di tali Paesi e se, di conseguenza, l'applicazione dell'art. 170 sia esclusa.

Gli esiti della verifica condotta devono risultare dagli atti o verbali di gara.

Ai fini della verifica degli accordi internazionali rilevanti, le stazioni appaltanti utilizzano le fonti informative ufficiali dell'Unione europea, quali il portale EUR-Lex e il portale Access2Markets, che consentono la consultazione aggiornata degli accordi commerciali vigenti e dei relativi ambiti applicativi. Il ricorso a tali fonti consente di evitare la predisposizione di elenchi autonomi di Paesi terzi o di accordi commerciali, che richiederebbero un costante aggiornamento in ragione dell'evoluzione del quadro internazionale, valorizzando invece strumenti informativi ufficiali, dinamici e già istituzionalmente deputati alla consultazione della normativa e degli accordi vigenti.

I collegamenti alle banche dati e alle fonti ufficiali ove reperire gli accordi internazionali rilevanti ai fini dell'applicazione dell'articolo 170 potranno essere resi disponibili, a supporto delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, nell'ambito del portale nazionale

⁴ AAP – Accordo sugli Appalti Pubblici (o GPA - Government Procurement Agreement) firmato per la prima volta a Marrakesh il 15 aprile 1994 nell'ambito dell'OMC.

⁵ Tra gli altri, accordo di libero scambio U.E./Vietnam in vigore dal 1° agosto 2020 che contiene disposizione in merito agli appalti pubblici.

⁶ La Commissione europea ha descritto l'iter di verifica nelle Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE (2019/C 271/02).

denominato “*Hub Contratti Pubblici*”, secondo modalità da definire d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La verifica di cui al presente paragrafo attiene all'applicabilità stessa della disciplina dell'articolo 170 e va tenuta distinta dal successivo apprezzamento delle ragioni che possono indurre la stazione appaltante a non avvalersi della facoltà di respingimento. Ove risulti la sussistenza di un accordo idoneo ai sensi del comma 1, l'articolo 170 non trova applicazione e non si pone alcuna questione motivazionale ai sensi del comma 2. Ove invece l'accordo non sussista, ovvero non copra lo specifico appalto, la disciplina si applica e la stazione appaltante potrà avvalersi della facoltà di respingimento, secondo quanto illustrato al paragrafo che segue.

4) CHIARIMENTI IN MERITO AL CONTENUTO DELLA MOTIVAZIONE IN CASO DI MANCATO RESPINGIMENTO DELL'OFFERTA IN CUI LA PARTE DEI PRODOTTI ORIGINARI DI PAESI TERZI SUPERI IL 50 PER CENTO DEL VALORE TOTALE DEI PRODOTTI

Il secondo comma dell'art. 170 prevede che in caso di mancato respingimento dell'offerta contenente prodotti originari di Paesi terzi in misura superiore al 50 per cento del valore dell'offerta la stazione appaltante è tenuta a motivare “debitamente” le ragioni della scelta e a trasmettere all'Autorità Nazionale Anticorruzione una relazione corredata dalla relativa documentazione.

La norma prevede, quindi, un obbligo di motivazione specifico e “rinforzato” del provvedimento di ammissione di una offerta che preveda la fornitura di più del 50 per cento di prodotti extraeuropei.

La verifica deve investire il rispetto delle condizioni di reciprocità, in relazione a profili attinenti ai processi di produzione e di organizzazione delle imprese coinvolte, poiché questi certamente influiscono sul costo finale dei prodotti e, conseguentemente, sulla dinamica concorrenziale del mercato e sui rapporti tra gli operatori economici.

Lo stesso Consiglio di Stato (Sez. V, n. 9575/2025) ha invero chiarito che l'art. 170 configura una logica tendenzialmente escludente: l'esclusione delle offerte contenenti una prevalenza di prodotti extra-UE costituisce l'opzione ordinaria, mentre l'ammissione rappresenta l'eccezione. Ne discende che l'obbligo motivazionale rafforzato sorge esclusivamente nell'ipotesi di mancato respingimento; la motivazione per l'esclusione è invece *in re ipsa*, risiedendo nella scelta legislativa di tutela del mercato europeo⁷.

La facoltà di scartare l'offerta di fornitura di prodotti a maggioranza extraeuropea, essendo espressamente prevista come criterio generale dalla legge, può essere viceversa esercitata senza una specifica motivazione e solo sulla base del dato meramente quantitativo

⁷ Consiglio di Stato, sent. n. 9575/2025: “Dalla piana lettura della disposizione emerge, chiaramente, in perfetta corrispondenza con il previgente art. 137 del d.lgs. n. 50 del 2016, un onere motivazionale aggravato in capo alla stazione appaltante in caso di mancato respingimento dell'offerta tecnica avente ad oggetto un bene prodotto per oltre il 50% in un Paese extraunionale. La logica escludente, per la quale l'esclusione dell'offerta di un bene prodotto per oltre il 50% in un Paese extraunionale costituisce la regola, mentre l'opposta ammissione dell'operatore straniero costituisce l'eccezione, si evince dall'art. 170 comma 3 del Codice (a sua volta attuativo dell'art. 85 della Direttiva 2014/25/UE), in quanto tale norma prevede espressamente che, in caso di equivalenza tra due offerte, è preferita quella che non può essere respinta. L'interpretazione sistematica della norma, pertanto, legittima la stazione appaltante a respingere le offerte di prodotti originari di Paesi terzi a suo insindacabile giudizio laddove il valore degli stessi superi il 50 % del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta, dovendo motivare esclusivamente eventualmente alla procedura trasmettendo all'Autorità la relativa documentazione.”

autodichiarato dal concorrente, il cui accertamento è affidato alla stazione appaltante, la quale non avrà, quindi, l'obbligo di valutare la predetta offerta, né di verificarne la rispondenza agli standard europei⁸.

La *ratio* della norma è proteggere il mercato da forme di concorrenza sleale basate su costi di produzione inferiori, derivanti da standard normativi meno stringenti in materia di lavoro, sicurezza e ambiente: la motivazione per l'ammissione deve, viceversa, dimostrare che tali rischi sono assenti o mitigati nel caso specifico.

La motivazione dell'ammissione di offerte in cui la parte dei prodotti originari di Paesi terzi superi il 50 per cento del valore totale dei prodotti⁹ deve *“dimostrare che la deviazione dalla raccomandazione legislativa è necessaria ai fini del raggiungimento del risultato e non tradisce l'obiettivo della parità di condizioni di partecipazione degli operatori economici”*¹⁰.

La giurisprudenza del Giudice amministrativo ha individuato una serie di elementi che la stazione appaltante deve considerare per costruire una motivazione adeguata nel caso di ammissione di una offerta che preveda la fornitura maggioritaria di prodotti extraeuropei: questi elementi, valutati complessivamente, devono consentire di escludere effetti patologici sulle dinamiche concorrenziali.

Il contenuto della motivazione deve essere articolato sulla base dei seguenti elementi di natura sia qualitativa che economica:

- Analisi della qualità e conformità dei prodotti: la motivazione deve attestare che i prodotti offerti, sebbene di origine extra-UE, siano pienamente conformi agli standard qualitativi e alle specifiche tecniche richieste dagli atti di gara. Deve emergere che la scelta non comporta un sacrificio in termini di qualità o di rispondenza alle esigenze del servizio.
- Analisi dei processi produttivi e organizzativi: la stazione appaltante deve verificare e dare atto che l'impresa produttrice, pur operando in un Paese terzo, rispetta standard internazionali riconosciuti e non affetti da tipicità nazionali differenzianti e discriminatorie in ambito ambientale e sociale. La motivazione può fare riferimento al possesso di certificazioni internazionali o al rispetto di standard produttivi europei che garantiscono un livello di affidabilità e controllo paragonabile a quello delle imprese UE.

⁸ Sul punto si legga ancora una volta il significativo passaggio del Consiglio di Stato nella sentenza n. 9575/2025 in cui così si afferma: *“Quanto all'obbligo di rendere motivazione, il T.A.R. per la Toscana ha fatto buon governo dei principi espressi, evidenziando come: ‘La previsione normativa in esame, dunque, distingue chiaramente sotto il profilo dell'onere motivazionale l'ipotesi in cui le stazioni appaltanti intendano respingere un'offerta contenente prodotti originari di Paesi terzi da quella del ‘mancato respingimento’. In particolare, nell'ipotesi in cui la stazione appaltante decida di rifiutare l'offerta composta per la maggior parte da prodotti di Paesi terzi, il secondo comma dell'art. 170 non richiede alcuna motivazione o, meglio, non richiede alcuna motivazione ulteriore rispetto a quella legata al fatto che i beni offerti vengano prodotti per più del 50% in un Paese terzo che non assicura condizioni di reciprocità con l'Unione europea’. Nella fattispecie, l'Amministrazione, decidendo di respingere l'offerta della società appellante, non era tenuta, per espressa disposizione legislativa, a fornire nessuna specifica motivazione delle ragioni della determinazione, essendo, a tale fine, sufficiente il richiamo all'art. 170, secondo comma, del Codice dei contratti pubblici e all'art. 5.2 della lex specialis.”*

⁹ La giurisprudenza, costante sul punto, ha chiarito che la logica escludente, per la quale l'esclusione dell'offerta di un bene prodotto per oltre il 50 per cento in un Paese extraunionale costituisce la regola, mentre l'opposta ammissione costituisce l'eccezione (TAR Veneto, Sez. I, n. 174/2021 e n. 129/2018; Cons. Stato, Sez. V, n. 9575/2025).

¹⁰ TAR Toscana, Sez. IV, n. 809/2025.

- Analisi economica e della congruità del prezzo: l'ammissione di un'offerta con un prezzo inferiore deve essere giustificata come il frutto di un normale gioco concorrenziale. La motivazione deve dimostrare che il prezzo è in linea con il mercato, che il ribasso offerto non è sproporzionato o sintomatico di processi anomali nella formazione dei prezzi finali dei prodotti, deve verificare che il ribasso non derivi da costi anormalmente bassi o da vantaggi competitivi non conformi agli standard europei di cui gode l'operatore economico.
- Analisi della sussistenza delle condizioni di reciprocità: la motivazione finale, formalizzata in una relazione da trasmettere all'ANAC, deve essere una sintesi coerente di questi elementi. Deve emergere una valutazione complessiva da cui si evinca che l'ammissione dell'offerta, pur derogando alla preferenza comunitaria, rappresenta una scelta ragionevole, non lesiva della concorrenza leale e che non compromette la qualità della prestazione.
- Analisi comparativa delle offerte: la preferenza per un'offerta contenente prodotti di un Paese terzo è giustificabile solo in assenza di offerte europee sui medesimi prodotti che risultino conformi alle richieste degli atti di gara.

IL DIRETTORE GENERALE
CONSUMATORI E MERCATO

Firmato digitalmente da: Gianfrancesco
Romeo
Organizzazione: MISE/80230390587
Data: 30/09/2026 16:45:04

IL DIRETTORE GENERALE PER GLI
AFFARI LEGALI, SOCIETARI E I
CONTRATTI PUBBLICI

Attilio Pietro
Spizzirri
05.10.2026
12:43:19
GMT+02:00

