



COMUNICATO DEL PRESIDENTE

del 23 luglio 2025

Gestione delle polizze fideiussorie irregolari: cosa sapere

Nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali l'Autorità, stante il perdurare di anomalie relative al rilascio di garanzie fideiussorie con conseguenti possibili effetti distorsivi del mercato, ritiene opportuno fornire alcune indicazioni in merito alle possibili conseguenze derivanti dalla riscontrata presenza da parte delle stazioni appaltanti di polizze irregolari, contraffatte o rilasciate da un soggetto non autorizzato.

Le presenti indicazioni vengono rese anche a seguito dell'aggiornamento del Comunicato del 28 maggio 2020 adottato congiuntamente da parte di Banca d'Italia, IVASS e Anac in data 18 luglio 2025 con riferimento ai controlli che devono essere svolti in relazione alle polizze fideiussorie. Al riguardo si ribadisce che una compiuta e completa digitalizzazione del sistema di controllo da parte di tutti i soggetti preposti rappresenta un presupposto necessario per rendere più semplici e automatici i controlli richiesti.

Inquadramento normativo

Com'è noto, il Codice dei contratti pubblici prevede che l'operatore economico rilasci garanzie, che possono assumere la forma di fideiussione, in più fasi del ciclo di vita del contratto:

- a) per la partecipazione alle procedure di gara (garanzia provvisoria, articolo 106);
- b) per la sottoscrizione del contratto (garanzia definitiva, articolo 117, comma 1);
- c) per la rata di saldo (articolo 117, comma 9);
- d) "per la risoluzione" (articolo 118, comma 1);



e) "di buon adempimento" (articolo 118, comma 3);

f) per l'anticipazione del prezzo (articolo 125).

Le garanzie sub d) ed e) riguardano solo gli affidamenti a contraente generale o, quando è previsto nel bando, gli appalti di importo superiore a cento milioni di euro.

Il Codice contiene una disciplina dettagliata delle fideiussioni nell'articolo 106 relativo alle garanzie provvisorie, mentre all'articolo 117 (relativo alle garanzie definitive), comma 12 vi è la previsione generale per cui le polizze devono essere conformi agli schemi standard. Per le altre tipologie di polizza si ritiene che valgano le medesime indicazioni contenute nei due articoli citati.

In particolare, all'articolo 106, comma 3, è indicato che: *"La garanzia fideiussoria deve essere emessa e firmata digitalmente; essa deve essere altresì verificabile telematicamente presso l'emittente ovvero gestita in tutte le fasi mediante ricorso a piattaforme operanti con tecnologie basate su registri distribuiti ai sensi dell'articolo 8-ter, comma 1, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, conformi alle caratteristiche stabilite dall'AGID con il provvedimento di cui all'articolo 26, comma 1."*

Le fideiussioni devono essere conformi agli standard dettati dal Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 16 settembre 2022, n. 193. Infatti, il suddetto decreto ancorché riferibile alle disposizioni contenute nel previgente d.lgs. 50/2016, regola le diverse tipologie di polizze fornendo una serie di schemi - tipo delle garanzie fideiussorie e delle polizze assicurative. Ad esempio, con riferimento alla garanzia fideiussoria provvisoria viene espressamente indicato quale debba essere l'oggetto della garanzia, l'efficacia e la sua durata, la definizione della somma garantita, l'eventuale surrogazione e il regresso, l'impegno al rilascio della garanzia prevista per l'esecuzione del contratto, per la risoluzione e il buon adempimento, le sanzioni e le forme di comunicazione riconosciute.

[Indicazioni e strumenti per la gestione delle polizze anomale](#)

In merito agli effetti della mancata presentazione della garanzia o di presentazione di una fideiussione irregolare, esiste un'ampia giurisprudenza amministrativa soprattutto per quanto concerne le garanzie provvisorie. Ciò



appare legato anche al fatto che, nel caso della partecipazione a una gara, la presentazione di una polizza irregolare, sottoscritta da un soggetto non abilitato o contraffatta può rappresentare, in linea generale, causa di esclusione del concorrente/affidatario.

L'Autorità nel bando tipo attualmente in fase di aggiornamento ha fornito, relativamente alla garanzia provvisoria, indicazioni circa le circostanze che portano all'esclusione e quelle che possono essere oggetto di soccorso istruttorio in presenza di una garanzia anomala.

Innanzitutto, nell'aggiornamento del bando tipo si indica alle stazioni appaltanti di richiedere all'operatore economico, nella domanda di partecipazione, la dichiarazione di essersi adoperato per verificare la correttezza della garanzia prodotta, seguendo le indicazioni fornite nel bando di gara e nel comunicato congiunto.

Con specifico riferimento agli aspetti relativi alla possibile soccorribilità di una polizza, il Codice si esprime in termini favorevoli nell'ipotesi della mancata presentazione della stessa purché sia stata sottoscritta prima del termine di scadenza di presentazione delle offerte. Il modo migliore di garantire ciò è la marca temporale o ulteriori riferimenti temporali opponibili ai terzi ai sensi dell'articolo 41 del DPCM 22 febbraio 2013.

Dalla giurisprudenza recente si ricava che possono essere sanate le seguenti irregolarità:

- a) garanzia di importo insufficiente, ma sottoscritta prima del termine di scadenza del termine di presentazione delle offerte (soccorso istruttorio integrativo-completivo) attraverso il deposito di documentazione integrativa quale un'appendice alla polizza fideiussoria, in grado di innalzare l'importo garantito sino a soddisfare quanto previsto dal disciplinare;
- b) estensione temporale della originaria garanzia, costituita per una durata inferiore rispetto a quella richiesta dalla /ex di gara;
- c) presentazione della polizza attraverso modelli diversi dagli standard previsti, purché la stessa garantisca le medesime caratteristiche e coperture;
- d) errata indicazione del soggetto beneficiario che non sia la stazione appaltante interessata (nel caso di polizza emessa in favore del soggetto delegato in luogo del soggetto delegante), sempre che la polizza rechi in



maniera corretta e univoca l'oggetto della prestazione unitamente ai riferimenti della gara (a esempio il CIG).

Si ritiene, invece, non sanabile - e quindi causa di esclusione - la sottoscrizione della garanzia provvisoria da parte di un soggetto non legittimato a rilasciare la garanzia o non autorizzato a impegnare il garante. In questi casi, infatti, la relativa polizza deve intendersi come inesistente, come peraltro accade nei casi di mancata sottoscrizione della stessa.

Nel caso di contraffazione della polizza, ferma restando la necessaria attività di denuncia da parte delle stazioni appaltanti presso le competenti Autorità Giudiziarie, di segnalazione alla Autorità di riferimento di settore (Banca d'Italia o IVASS), nonché ad ANAC, la giurisprudenza ha mostrato un orientamento non sempre uniforme tanto da ritenere non sanabile la polizza contraffatta ovvero considerare che l'operatore economico possa essere anch'egli destinatario della truffa stessa.

Occorre dunque verificare in quali circostanze l'operatore economico debba trovare la sanzione espulsiva dalla gara e quando invece possa essergli richiesta la presentazione di una nuova garanzia fideiussoria. Su tale aspetto rileva, pertanto, la necessaria dimostrazione da parte dell'operatore economico interessato dell'adozione di tutte le cautele a supporto della propria buona fede nella definizione della polizza sottoscritta dimostrando, ad esempio, di avere effettuato tutte quelle verifiche propedeutiche alla corretta emissione di una polizza da parte del soggetto garante in possesso della necessaria autorizzazione al rilascio di garanzie, così come previste nel Comunicato congiunto e nel relativo bando di gara.

I suddetti controlli servono alla stazione appaltante anche al fine di poter escludere possibili profili di responsabilità diretta imputabili all'operatore economico. Si ricorda, infatti, che l'operatore economico è tenuto a verificare qualsiasi dichiarazione renda o documentazione produca, assumendosi il rischio circa le possibili conseguenze in caso di una dichiarazione mendace e/o di produzione documentale falsa.

Infine, con riferimento alle ulteriori tipologie di fideiussioni, si richiama l'attenzione sulla necessità di garantire anche con riferimento a queste ipotesi, analoghe considerazioni svolte per la garanzia provvisoria.



In presenza di mere irregolarità formali si ritiene, ad esempio che le stesse possano considerarsi sanabili, non alterando neppure la concorrenza, laddove se ne chieda l'integrazione.

Viceversa, in presenza di tutte quelle casistiche relative a garanzie che rechino la mancata sottoscrizione o la evidente contraffazione, si rende necessario dar conto delle possibili conseguenze.

Ad esempio, per la cauzione definitiva, la scoperta di una polizza irregolare può avvenire prima della sottoscrizione del contratto, determinando l'impossibilità di procedere con la conclusione dello stesso, o in una fase successiva, circostanza che dovrebbe dar luogo alla risoluzione del contratto in danno. In questo caso si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 122 del Codice.

L'Autorità ha avuto modo di ribadire nel tempo come l'obbligo per l'aggiudicatario ed esecutore dell'appalto di costituire una garanzia definitiva sia un adempimento dovuto non sussistendo alcuna discrezionalità da parte della stazione appaltante in ordine alle conseguenze previste ex lege (cfr. Delibera 546 del 28.11.2024).

E ancora, riguardo all'erogazione dell'anticipazione del prezzo, l'Autorità ha rappresentato come le stazioni appaltanti devono verificare sempre la validità delle polizze fideiussorie prima di erogare ogni anticipo così da evitare l'acquisizione di polizze rilasciate da soggetti abusivi, o contraffatte.

Sul punto, si rende necessario evidenziare come la Corte dei Conti, sezione controllo Regione Umbria, con Delibera 11 luglio 2025, n. 124, abbia evidenziato che l'impossibilità di escutere una cauzione non debitamente verificata comporta danni patrimoniali per l'ente responsabile derivanti dall'impossibilità di recuperare i costi delle prestazioni affidate e non eseguite, finanche l'insorgenza di contenziosi e responsabilità per danno erariale in capo al RUP e ai funzionari pubblici coinvolti.

A carattere generale, l'Anac, con l'atto del Presidente del 24 giugno 2024, ha ribadito proprio come la mancata adozione di tutte le opportune cautele nella valutazione delle polizze fideiussorie offerte a garanzia della anticipazione, attraverso il controllo preventivo (anteriore al pagamento della stessa) che la polizza fideiussoria non sia contraffatta e sia riferibile a imprese e intermediari regolarmente autorizzati, rientri tra i doveri di diligenza, prudenza, perizia,



imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti a osservare per la salvaguardia dell'interesse pubblico.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 30 luglio 2025
p. il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente