

Direzione Legislazione Opere Pubbliche

Principali novità normative e giurisprudenziali

14 settembre 2026 – 18 settembre 2026

PROVVEDIMENTI E ATTI NORMATIVI

**** **** ****

ACCESSO AGLI ATTI DI GARA: IL RITO SUPER-ACCELERATO OPERA SOLO CON IL CORRETTO ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI E UNA DECISIONE ESPRESSA SULL'OSCURAMENTO

Con la sentenza 9 settembre 2026, n. 8, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato interviene sul **contrasto giurisprudenziale formatosi in merito all'interpretazione dell'articolo 36, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023**, disposizione che, in materia di accesso agli atti di gara, prevede un rito speciale super-accelerato e fissa in **10 giorni il termine per impugnare** le decisioni assunte dalla stazione appaltante sulle richieste di **oscuramento** delle offerte.

La Plenaria è chiamata a chiarire, in particolare, **due profili connessi**: *i)* le conseguenze del mancato o tardivo adempimento degli obblighi informativi previsti dall'articolo 36 e *ii)* la possibilità di considerare la pubblicazione dell'offerta, in tutto o in parte oscurata, come una decisione implicita sulla richiesta di oscuramento.

Le due questioni, secondo la Plenaria, sono connesse in quanto investono il rapporto tra due esigenze che il nuovo sistema dell'accesso agli atti di gara è chiamato a conciliare: **assicurare la rapidità del contenzioso**, evitando che le questioni relative all'accesso possano rallentare la definizione della procedura, e garantire, al contempo, **l'effettività del diritto di difesa** del concorrente, che deve essere posto nella condizione di conoscere tempestivamente gli elementi necessari per valutare se e come agire in giudizio.

Il nuovo sistema di accesso

Per affrontarle, il Consiglio di Stato muove quindi dalla **ricostruzione del nuovo sistema di accesso introdotto dal Codice '36**, che ha superato il tradizionale modello fondato sull'iniziativa ostensiva successiva del concorrente, prevedendo un meccanismo di conoscibilità **digitale, ufficioso e automatico**, contestuale alla comunicazione dell'aggiudicazione. Gli operatori interessati possono così accedere agli atti della procedura attraverso la piattaforma di *e-procurement*, senza presentare un'apposita istanza e senza attivare una distinta fase amministrativa.

L'ampiezza della documentazione varia in funzione della posizione del concorrente: ai candidati e agli offerenti *non definitivamente esclusi* sono messi **direttamente a disposizione** l'offerta dell'aggiudicatario, i verbali e gli atti, dati e informazioni presupposti all'aggiudicazione (art. 36, comma 1); *ai primi cinque classificati* sono rese **reciprocamente disponibili** anche le rispettive offerte (comma 2). **Nella comunicazione dell'aggiudicazione, la stazione appaltante deve inoltre dare atto delle decisioni assunte sulle eventuali richieste di oscuramento formulate a tutela dei segreti tecnici e commerciali** (comma 3). Nei confronti di tali decisioni il Codice prevede il particolare rito "super accelerato" con ricorso notificato e depositato entro **10 giorni dalla comunicazione digitale dell'aggiudicazione** (comma 4).

Secondo la Plenaria, tali disposizioni costituiscono un **sistema unitario**, diretto a coordinare il rapporto tra accesso agli atti e tutela contro l'esito della gara. La messa a disposizione tempestiva della documentazione non risponde, infatti, a una mera finalità di trasparenza, ma svolge una precisa **funzione difensiva**: deve consentire al concorrente di valutare la correttezza dell'operato della stazione appaltante e, quindi, di decidere consapevolmente se contestare l'esito della gara e sulla base di quali censure, evitando che l'operatore sia costretto a proporre un ricorso "al buio", da integrare successivamente una volta acquisita la documentazione.

In questa stessa logica, il termine per contestare l'aggiudicazione decorre solo quando l'impresa è stata messa nelle condizioni di conoscere gli atti rilevanti della gara, attraverso la comunicazione dell'aggiudicazione o la messa a disposizione della relativa documentazione (art. 120, comma 2, c.p.a.; artt. 90 e 36, commi 1 e 2, del Codice).

Il passaggio centrale della pronuncia è, dunque, la "**relazione di corrispettività**" tra rafforzamento delle garanzie conoscitive e accelerazione processuale: **alla maggiore rapidità richiesta all'operatore economico deve corrispondere il tempestivo e completo adempimento, da parte della stazione appaltante, degli obblighi informativi previsti dal Codice.**

Sulla base di questa ricostruzione, la Plenaria risolve quindi i due quesiti sottoposti al suo esame.

1. Rito super accelerato solo se la S.A. ha rispettato gli obblighi informativi

Il primo quesito riguarda l'applicabilità del rito super-accelerato **quando la fattispecie prevista dall'art. 36 non si sia realizzata secondo il modello legale**: in particolare, in caso di mancata immediata pubblicazione degli atti sulla piattaforma (commi 1 e 2), omessa comunicazione delle decisioni sulle richieste di oscuramento (comma 3) o decisione sull'oscuramento adottata tardivamente, anche a seguito di un'istanza di accesso dell'operatore.

Sul punto si erano formati due orientamenti. Secondo un primo indirizzo, l'inosservanza degli obblighi informativi non faceva venir meno il rito speciale: il termine di 10 giorni restava applicabile, differendo soltanto il *dies a quo* al momento della successiva effettiva conoscenza della decisione sull'accesso o sull'oscuramento. Tale soluzione mirava, tra l'altro, a evitare che irregolarità informative marginali, non incidenti sulla conoscenza della portata lesiva dell'atto, potessero paralizzare il meccanismo acceleratorio o essere utilizzate per beneficiare del più ampio termine ordinario. L'altro orientamento, valorizzando il carattere eccezionale dell'articolo 36, comma 4, riteneva invece il corretto assolvimento degli obblighi informativi un presupposto strutturale del rito super-accelerato. In mancanza della pubblicazione prevista dai commi 1 e 2 o della tempestiva comunicazione della decisione sull'oscuramento prevista dal comma 3, tornava quindi ad applicarsi il rito dell'accesso di cui all'articolo 116 c.p.a.,.

La Plenaria aderisce a questo secondo orientamento.

Anzitutto, valorizza il **dato letterale**: il comma 4 fa decorrere espressamente il termine di 10 giorni "*dalla comunicazione digitale dell'aggiudicazione*". Non è quindi possibile individuare in via interpretativa un diverso *dies a quo*, riferito a un momento successivo, come

una decisione tardiva sull'oscuramento, la sua successiva pubblicazione o il riscontro a un'istanza di accesso.

A ciò si aggiunge il **carattere eccezionale** della disposizione che **deroga** infatti al rito, già speciale, dell'accesso ex art. 116 c.p.a., introducendo un termine decadenziale particolarmente breve che incide sul potere di azione e sul diritto di difesa. Essa deve quindi essere interpretata in modo tassativo e non può essere estesa analogicamente a fattispecie diverse da quella prevista dal legislatore. Se vengono meno i presupposti di pubblicità e contestualità propri del modello legale, non può quindi continuare ad applicarsi il rito super-accelerato.

È poi decisiva la **ratio della disciplina**. L'accelerazione processuale opera anche nell'interesse della stazione appaltante, perché consente una più rapida definizione del contenzioso; è però la stessa Amministrazione che deve "per prima" porre le condizioni perché tale meccanismo possa operare, adempiendo tempestivamente agli obblighi informativi e ostensivi previsti dalla legge.

Non sarebbe quindi coerente mantenere il termine di 10 giorni limitandosi a spostarne il *dies a quo* quando sia venuto meno proprio il rafforzamento delle garanzie conoscitive che ne giustifica l'eccezionale brevità. In assenza del quadro informativo previsto dalla legge, il termine breve determinerebbe una **compressione del diritto di difesa** non compensata da un corrispondente incremento della conoscibilità degli atti. Inoltre, quando la *disclosure* automatica non si realizza e il concorrente deve presentare un'istanza di accesso, si torna proprio al modello che l'articolo 36 ha inteso superare: si apre un autonomo procedimento amministrativo e viene meno la contestualità tra conoscenza degli atti e comunicazione dell'aggiudicazione sulla quale si fonda il coordinamento tra giudizio sull'accesso e giudizio sull'aggiudicazione.

La sentenza precisa, tuttavia, che **la riespansione dell'articolo 116 c.p.a. si verifica solo in presenza di un'inosservanza sostanziale degli obblighi informativi**, ossia quando la carenza incida su elementi essenziali del modello legale. Restano invece **irrilevanti le mere imperfezioni formali** che non impediscano al concorrente di comprendere appieno la portata lesiva della decisione, **ciò anche al fine di evitare che carenze informative marginali possano essere utilizzate strumentalmente dagli operatori per beneficiare del termine più ampio**.

Il principio affermato è, dunque, che il rito super-accelerato può operare soltanto quando, contestualmente alla comunicazione digitale dell'aggiudicazione, la stazione appaltante abbia adempiuto agli obblighi informativi previsti dall'articolo 36, dando anche atto delle decisioni sulle richieste di oscuramento; in caso di inosservanza sostanziale, non risultando integrata la fattispecie tipica prevista dalla norma, si riespande il rito dell'accesso ex articolo 116 c.p.a., con il relativo termine di 30 giorni.

2. L'offerta oscurata non equivale alla decisione sull'oscuramento: occorre una decisione espressa e puntuale della S.A.

Il secondo quesito riguarda la possibilità di considerare la pubblicazione dell'offerta tecnica, in tutto o in parte oscurata, come una **decisione implicita** di accoglimento della richiesta di segretezza formulata dall'operatore economico.

Anche sul punto si erano formati **diversi orientamenti**: secondo una prima tesi, la pubblicazione dell'offerta con gli "*omissis*" sarebbe stata sufficiente a manifestare implicitamente l'accoglimento della richiesta (e quindi, a far operare il termine di 10 giorni); l'orientamento divenuto prevalente richiedeva invece una specifica decisione; una posizione intermedia riteneva infine configurabile una decisione implicita almeno quando, insieme all'offerta oscurata, fosse stata messa a disposizione anche la richiesta motivata e documentata di secretazione formulata dall'impresa.

La **Plenaria aderisce all'orientamento maggioritario** ed esclude entrambe le forme di decisione implicita.

Il primo argomento è ancora una volta **letterale**: il comma 3 dell'art. 36, stabilisce che la stazione appaltante, nella comunicazione dell'aggiudicazione, "**dà atto delle decisioni**" assunte sulle richieste di oscuramento. La decisione costituisce pertanto un atto autonomo rispetto sia alla richiesta dall'operatore sia alla successiva pubblicazione dell'offerta con gli *omissis*.

Ma la conclusione trova soprattutto una **giustificazione sostanziale**. La decisione sull'oscuramento richiede alla stazione appaltante di esercitare un proprio **potere valutativo, bilanciando** in concreto la tutela dei **segreti tecnici e commerciali** dell'operatore con il **diritto degli altri concorrenti a un ricorso effettivo**. La Plenaria richiama sul punto la giurisprudenza della Corte di giustizia UE (Sez. IX, 10 giugno 2025, C-686/24) secondo cui tale bilanciamento deve svolto **caso per caso**, senza prevalenze aprioristiche e sulla base di un'adequata istruttoria e motivazione.

Per questo, la richiesta di oscuramento e la pubblicazione dell'offerta oscurata rappresentano, rispettivamente, il **presupposto** e l'**effetto materiale** della decisione, ma non possono sostituirsi ad essa. Né è sufficiente la mera pubblicazione della richiesta di oscuramento, in assenza di una specifica determinazione dell'Amministrazione. Per il concorrente non è infatti sufficiente sapere che una parte dell'offerta è stata oscurata: deve poter comprendere **quali informazioni siano state sottratte all'accesso, in relazione a quale richiesta e sulla base di quali ragioni la stazione appaltante abbia ritenuto giustificata la riservatezza**. Solo così può valutare se vi sia effettivamente motivo di contestare la decisione e, in caso affermativo, articolare consapevolmente le proprie censure.

Anche questa soluzione mira quindi a evitare ricorsi "**al buio**". Far decorrere il termine di 10 giorni dal solo risultato materiale dell'oscuramento significherebbe imporre al concorrente di contestare una decisione non espressa, non conosciuta nelle sue ragioni e, in ipotesi, neppure effettivamente adottata, trasformando l'inerzia o l'incompleto adempimento della stazione appaltante in una causa di decadenza a carico dell'operatore economico.

La piena conoscenza svolge anche una **funzione deflattiva**: conoscere le ragioni dell'Amministrazione può consentire al concorrente di articolare correttamente un eventuale ricorso, ma anche indurlo a desistere qualora ritenga giustificata la decisione assunta.

La Plenaria chiarisce quindi, formulando il secondo principio di diritto, che il rito dell'articolo 36, comma 4, presuppone una **decisione specifica ed espressa** sulla richiesta di

oscuramento. Non è sufficiente la mera pubblicazione dell'offerta tecnica oscurata, neppure se accompagnata dalla richiesta di secretazione dell'impresa.

Diversa è l'ipotesi in cui una decisione espressa e riconoscibile sia stata effettivamente adottata ma presenti carenze nella motivazione: in questo caso viene in rilievo un eventuale **vizio di legittimità della decisione**, e non la mancanza del presupposto necessario per l'applicazione del rito speciale. La Plenaria ricorda inoltre che, trattandosi di una valutazione riservata alla stazione appaltante, il giudice che annulli la decisione per difetto di motivazione non può sostituirsi all'Amministrazione nel bilanciamento, ma deve rimetterle il riesame della questione.

Conclusioni

La sentenza chiarisce il rapporto tra obblighi della stazione appaltante e oneri del concorrente: la particolare celerità imposta all'operatore economico presuppone che l'Amministrazione abbia assicurato, nei tempi e con le modalità previste dal Codice, gli elementi conoscitivi necessari per esercitare consapevolmente il diritto di difesa.

Il rito super-accelerato non opera quindi automaticamente, ma solo quando sia sostanzialmente integrato il modello di conoscibilità delineato dall'articolo 36. Al tempo stesso, non ogni irregolarità determina il venir meno del termine di 10 giorni: solo le inosservanze sostanziali, che incidono sull'effettiva possibilità del concorrente di conoscere la decisione e difendersi, giustificano il ritorno al rito dell'accesso ex articolo 116 c.p.a. e al relativo termine di 30 giorni. Una precisazione volta a evitare possibili utilizzi strumentali della disciplina e a preservare l'equilibrio tra le due esigenze che ne sono alla base: garantire un'effettiva tutela del concorrente senza sacrificare la rapidità e la certezza del contenzioso, particolarmente rilevanti nelle procedure di gara.

La News integrale è disponibile anche sul Portale ANCE ([clicca qui](#)).

*** **

ANAC: INDICAZIONI SULLA CORRETTA INDIVIDUAZIONE DELLE CATEGORIE DI QUALIFICAZIONE NEI BANDI DI GARA

Le stazioni appaltanti sono tenute ad evidenziare correttamente, in sede progettuale e in sede di bando di gara, oltre alla categoria prevalente, anche le categorie scorporabili. È quanto evidenziato dall'ANAC nella [delibera n. 278 del 7 luglio 2026](#), che nasce dalle criticità segnalate all'Autorità sulla qualificazione da richiedere ai subappaltatori nel subappalto facoltativo (art. 119 del Codice), a fronte della prassi di assorbire nella categoria prevalente lavorazioni non scorporate in bando. Di seguito l'approfondimento della Direzione Legislazione Opere pubbliche.

1. L'obbligo di qualificazione per tutte le categorie scorporabili

Il sistema di qualificazione dei lavori pubblici è inderogabile da parte della stazione appaltante e del progettista, cui spetta l'individuazione delle categorie e delle classifiche sulla base degli Allegati I.7 e II.12 al Codice. ANAC ribadisce che la qualificazione è oggi **obbligatoria per tutte le categorie della Tabella A** dell'Allegato II.12, individuate dal bando di

gara, senza distinzioni: l'affidatario può eseguire solo le lavorazioni per cui è qualificato, essendo stato abrogato dal correttivo d.lgs. 209/2024 l'art. 12, comma 2, del d.l. 47/2014. In proposito, l'ANAC richiama espressamente la pronuncia con cui il Consiglio di Stato ha stabilito che la clausola del disciplinare secondo cui «la categoria prevalente è comprensiva di tutte le lavorazioni inferiori al 10% o a euro 150.000,00» va interpretata in modo conforme al nuovo quadro normativo e non abilita a eseguire opere per cui manca la qualificazione: chi non è qualificato in una categoria scorporabile deve quindi ricorrere al subappalto necessario o all'avvalimento (v. Cons. Stato, sez. V, 22.12.2025, n. 10162; già News ANCE del 13 febbraio 2026).

2. Le soglie di scorporo: il 10% e i 150.000 euro

Superando la mancata riproposizione, nel Codice, dell'art. 108, comma 3, del d.P.R. 207/2010, l'ANAC individua in via interpretativa due criteri per lo scorporo:

- **il 10% dell'importo totale dei lavori**, desunto dall'art. 40, lett. f), punto 9, dell'Allegato I.7 e dai pareri MIT n. 2467/2024 e n. 2122/2024;
- **i 150.000 euro**, soglia a partire dalla quale l'attestazione SOA è condizione necessaria e sufficiente (art. 100, comma 4, del Codice; art. 2, comma 2, Allegato II.12).

Sulla base di queste due soglie, alternative tra loro, le stazioni appaltanti devono quindi evidenziare in progetto e in bando, oltre alla categoria prevalente, anche le categorie scorporabili (punto 6 della delibera).

3. Il subappalto

Le indicazioni della delibera valgono sia per l'appaltatore che per il subappaltatore, e, come precisato dall'Autorità, **senza distinzione tra subappalto necessario e facoltativo**.

A tale proposito, il codice prevede che:

- il subappaltatore deve essere qualificato per le specifiche lavorazioni che esegue: l'art. 119, comma 4, lett. a), del Codice richiede infatti che «il subappaltatore sia qualificato per le lavorazioni o le prestazioni da eseguire», riferite alla quota subappaltata (v. anche parere del MIT n. 3915/2025);
- i subappaltatori possono richiedere alle stazioni appaltanti i certificati relativi alle prestazioni oggetto di appalto eseguite (art. 119, comma 20): è la disposizione che dà al subappaltatore titolo per ottenere il certificato.

4. Il certificato di esecuzione lavori e l'attestazione SOA

Come osserva l'ANAC, «l'indicazione della corretta individuazione nel bando di gara delle categorie di cui si compone l'intervento costituisce, inoltre, attività strumentale necessaria per il successivo rilascio del certificato di esecuzione lavori per le lavorazioni eseguite e, di conseguenza, per il rilascio dell'attestato di qualificazione SOA».

Le stazioni appaltanti provvederanno ad attribuire nel certificato di esecuzione dei lavori (CEL) **le categorie di lavori richieste nella lex specialis** (art. 24, comma 1, Allegato II.12). Affidatario e subappaltatore non possono quindi ottenere il certificato — né implementare l'attestazione — per lavorazioni eseguite ma appartenenti a categorie non scorporate, incluse quelle aggiuntive derivanti da modifiche contrattuali.

Le SOA verificano (art. 23, comma 2) che non vi figurino categorie non previste nel bando, nell'avviso, nel contratto o negli atti aggiuntivi.

5. Applicazione della delibera

Un esempio, riferito a un appalto con categoria prevalente OG3 e due categorie scorporabili (OS12-A € 120.000, OS21 € 380.000), illustra l'effetto pratico dei due criteri:

Base d'asta	Categorie e importi	Ante delibera – soglia 10%	Post delibera 278/2026 – 10% e/o ≥ 150.000 €
€ 1.000.000 (OG3 prevalente)	OS12-A € 120.000 OS21 € 380.000	OS12-A, OS21 (scorporabili)	OS12-A, OS21 (scorporabili) — invariato. OS12-A: req. semplificati OS21: SOA
€ 50.000.000 (OG3 prevalente)	OS12-A € 120.000 OS21 € 380.000	Nessuna	OS21 (scorporabile) OS12-A: assorbita in OG3

Nell'appalto da 1.000.000 di euro, entrambe le categorie superano il 10% (€ 100.000) e vanno scorporate già in base al solo criterio percentuale. Nell'appalto da 50.000.000 di euro, invece, il 10% (€ 5.000.000) non è superato da nessuna delle due: il solo criterio percentuale le lascerebbe assorbite nella prevalente, ma la soglia dei 150.000 euro impone comunque lo scorporo di OS21, riallineando il risultato al regime previgente.

La soglia dei 150.000 euro opera, dunque, soprattutto negli appalti di importo **superiore a 1,5 milioni di euro**: oltre tale importo il 10% supera la soglia minima di applicazione della SOA.

Nell'appalto da 1.000.000 di euro, lo scorporo di OS12-A (€ 120.000) non richiede però un'attestazione SOA specifica: restando sotto i 150.000 euro, la qualificazione può essere dimostrata con i requisiti semplificati dell'art. 28, comma 1, Allegato II.12 — soglia che, per giurisprudenza costante, si riferisce alla singola categoria scorporabile e non al valore complessivo dell'appalto (TAR Lazio, sez. V-ter, 5.5.2025, n. 8585; TAR Sicilia, Palermo, 16.11.2020, n. 2383; parere MIT n. 4144/2026; delibera ANAC n. 463/2020). Lo scorporo riguarda dunque l'individuazione della categoria, non necessariamente l'obbligo di SOA.

La News integrale è disponibile anche sul Portale ANCE ([clicca qui](#)).

*** **

CAM NEGLI APPALTI PUBBLICI: IN CONSULTAZIONE LE INDICAZIONI CONGIUNTE ANAC-MASE

È stato posto in consultazione, fino al 30 settembre p.v., il testo del Comunicato congiunto dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica recante indicazioni in materia di applicazione dei criteri ambientali minimi.

L'iniziativa trae origine dalle criticità riscontrate, nell'ambito delle rispettive attività istituzionali, nell'applicazione della disciplina relativa ai CAM e risponde all'esigenza di favorire una corretta e uniforme applicazione della normativa di riferimento.

La necessità di fornire indicazioni in materia assume particolare rilievo anche alla luce dei dati emersi dal IX Rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione

Ecosistemi, presentato il 28 maggio 2026, secondo il quale, con riferimento alle stazioni appaltanti monitorate, l'indice di performance del Green Public Procurement (GPP) in Italia si attesta al 65%.

In tale contesto, ANAC e MASE hanno ritenuto opportuno predisporre un comunicato congiunto volto a fornire indicazioni utili per una corretta e uniforme applicazione della disciplina dei criteri ambientali minimi, sottoponendone il testo a consultazione al fine di assicurare la massima trasparenza e partecipazione al procedimento di regolazione.

Osservazioni e contributi potranno essere trasmessi entro le ore 12.00 del 30 settembre 2026, esclusivamente mediante la compilazione del questionario online disponibile sul sito istituzionale dell'ANAC.

Per maggiori informazioni si rimanda al testo del Comunicato ([clicca qui](#))

*** **

ACCORDI QUADRO NEGLI APPALTI PNRR: ANAC CHIARISCE I LIMITI ALLA MODIFICA DELLE CATEGORIE SOA

Con la delibera n. 317/2026, l'ANAC ha fornito chiarimenti sul corretto utilizzo dell'accordo quadro negli affidamenti di lavori e servizi di ingegneria e architettura finanziati con risorse PNRR, con particolare riguardo alla definizione delle prestazioni e alle modifiche delle categorie di qualificazione.

L'Autorità ha ricordato che l'accordo quadro, quale strumento flessibile destinato ad accorpare prestazioni omogenee e ripetitive, richiede comunque un'adeguata definizione delle prestazioni oggetto dei successivi contratti attuativi. Nel caso esaminato, l'eterogeneità degli interventi e l'indicazione delle sole macrocategorie di lavorazioni e servizi non sono state ritenute sufficienti a evidenziare un'effettiva standardizzazione e a definire compiutamente i singoli interventi. Tale esigenza assume particolare rilievo negli accordi quadro conclusi con un solo operatore ai sensi dell'art. 54, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, nei quali non è prevista la riapertura del confronto competitivo, come richiamato anche dal Consiglio di Stato (sentenza n. 2795/2023).

L'ANAC ha, tuttavia, tenuto conto della disciplina speciale prevista per gli interventi PNRR dal D.L. n. 77/2021, che consente il ricorso a procedure aggregate e flessibili e l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione anche sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica. La possibilità di procedere nelle more della progettazione non fa comunque venir meno la necessità di descrivere chiaramente le prestazioni comprese nell'accordo quadro. Sul corretto utilizzo dell'istituto in materia di lavori, l'Autorità richiama anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenza n. 5785/2021) e del TAR Lazio (sentenza n. 8633/2023).

Quanto alle modifiche intervenute in fase esecutiva, l'Autorità, richiamando l'art. 106 del d.lgs. n. 50/2016, applicabile *ratione temporis*, ha ritenuto che l'introduzione di una categoria SOA non prevista dagli atti di gara e la conseguente rimodulazione delle categorie di qualificazione non rientrassero tra le modifiche consentite dalla norma, avendo

determinato una lesione del dialogo competitivo e una diversa rimodulazione dei requisiti di partecipazione originariamente richiesti. Sul tema sono richiamati anche la Corte di giustizia UE (causa C-91/08) e il Consiglio di Stato (sentenza n. 6797/2023).

In conclusione, pur prendendo atto dell'avvenuta ultimazione degli interventi, l'ANAC ha ribadito che, al di fuori dello specifico quadro derogatorio previsto per gli appalti PNRR, il ricorso all'accordo quadro deve avvenire nel rispetto della disciplina dei contratti pubblici. Quanto alla rimodulazione delle categorie di qualificazione richieste ai fini della partecipazione, l'Autorità ha rilevato che le modifiche apportate non erano previste da clausole chiare, precise e inequivocabili ed erano tali da determinare una potenziale distorsione del principio di concorrenza. La stazione appaltante è stata infine invitata a comunicare all'ANAC, entro 30 giorni, le eventuali determinazioni assunte al riguardo.

Per maggiori informazioni si rimanda al testo della delibera ([clicca qui](#))

*** **

Focus Giurisprudenza

*** **

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 07/09/2026, N. 6822

Con la sentenza n. 6822/2026, il Consiglio di Stato si è pronunciato, nell'ambito di una procedura aperta per l'affidamento di lavori, sull'applicazione di un contratto collettivo diverso da quello indicato dalla *lex specialis*, sulla verifica di equivalenza delle tutele economiche e normative e sui limiti alla modifica dell'offerta attraverso il soccorso istruttorio.

La vicenda trae origine dall'esclusione di un consorzio stabile, disposta dopo che la stazione appaltante, attivato il soccorso istruttorio ai sensi dell'art. 101 del d.lgs. 36/2023, aveva accertato la non equivalenza tra il contratto collettivo previsto dalla *lex specialis* e quello dichiarato da una consorziata esecutrice. Nel corso dell'istruttoria erano stati prospettati trattamenti individuali volti a compensare le differenze riscontrate, la qualificazione della consorziata come mero fornitore e, infine, l'impegno ad applicare il contratto collettivo indicato nella documentazione di gara.

In primo grado il TAR ha respinto il ricorso, rilevando che la consorziata era stata indicata nell'offerta quale esecutrice dei lavori e che la successiva modifica del ruolo e del contratto collettivo dichiarato avrebbe inciso sul contenuto sostanziale dell'offerta e sui costi della manodopera. È stata inoltre esclusa la possibilità di dimostrare l'equivalenza delle tutele mediante trattamenti individuali più favorevoli ed è stato confermato il giudizio di non equivalenza espresso dalla stazione appaltante.

Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello, confermando la decisione del TAR. Il Collegio ha rilevato che l'art. 11, commi 3 e 4, del d.lgs. 36/2023 attribuisce all'operatore economico, in sede di presentazione dell'offerta, la possibilità di applicare il contratto collettivo individuato dalla stazione appaltante oppure un diverso contratto, purché sia provato che quest'ultimo offra garanzie equivalenti. Il contratto collettivo concretamente applicato costituisce un elemento essenziale dell'offerta, in quanto incide sulla determinazione dei costi della manodopera (Cons. Stato, nn. 9510/2025 e 2605/2025). Il soccorso istruttorio può consentire la regolarizzazione di dichiarazioni che presentino meri errori o imprecisioni, ma non può essere utilizzato per modificare gli elementi sostanziali dell'offerta economica.

Quanto alla verifica di equivalenza, è stato precisato che questa deve fondarsi su parametri oggettivi e verificabili, riferiti alle tutele economiche e normative garantite dal contratto collettivo nel suo complesso, e non può essere fondata su trattamenti individuali. In particolare, non possono essere valorizzate, per colmare le differenze tra contratti collettivi, voci retributive che non appartengono alla struttura del CCNL ma derivano da contratti individuali, come già chiarito dallo stesso Consiglio di Stato, con sentenza n. 3465/2026.

È stato, infine, ritenuto non pertinente il richiamo all'art. 68, commi 17 e 18, del d.lgs. 36/2023, poiché la modifica soggettiva della compagine esecutiva per esigenze organizzative non è ammessa se finalizzata a eludere un requisito di partecipazione, secondo quanto richiamato anche dal Cons. Stato (Ad. plen., n. 2/2022). Non è pertanto consentita, in sede di verifica dell'equivalenza, una diversa indicazione del contratto collettivo da applicare, né una modifica soggettiva della compagine esecutiva quando questa determini una sostanziale modifica dell'offerta economica. L'applicazione, da parte della società subentrante, di un contratto collettivo diverso da quello dichiarato in sede di presentazione dell'offerta altera infatti i termini economici della proposta originaria, in violazione dell'art. 97, comma 2, del d.lgs. 36/2023.

Per una lettura integrale della sentenza, [clicca qui](#)

*** **

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 20/08/2026, N. 6546

Con la sentenza n. 6546/2026, il Consiglio di Stato si è pronunciato, nell'ambito di una procedura di appalto integrato, sull'ammissibilità delle migliorie dell'offerta tecnica, sui limiti del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni della commissione di gara e sulla riduzione dei termini per la presentazione delle offerte ai sensi dell'art. 71, comma 3, del d.lgs. 36/2023.

La vicenda trae origine da una procedura per l'affidamento della progettazione esecutiva e della realizzazione di un'opera stradale, da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il secondo classificato contestava il punteggio attribuito all'offerta tecnica dell'aggiudicatario, deducendo, tra l'altro, l'inammissibilità di alcune migliorie in quanto ritenute varianti sostanziali, nonché la non conformità di ulteriori soluzioni progettuali. Venivano inoltre censurati i punteggi assegnati sotto diverse voci dell'offerta tecnica, il tempo impiegato dai commissari per le valutazioni e la riduzione da trenta a venti giorni del termine per la presentazione delle offerte.

In primo grado il TAR ha respinto il ricorso, rilevando che le opere contestate trovavano riscontro in documenti urbanistici già approvati, che le ulteriori migliorie non presentavano i profili di incompatibilità dedotti e che i punteggi tecnici attribuiti erano congrui. Sono state inoltre ritenute sufficienti le tempistiche di valutazione delle offerte e adeguatamente motivate le ragioni della riduzione del termine per la loro presentazione.

Il Consiglio di Stato confermando tale decisione ha rilevato, quanto alle migliorie, che sono inammissibili quelle proposte dal concorrente che comportino una modifica sostanziale del "quadro autorizzatorio" già concepito dalla stazione appaltante, mentre sono ammissibili quelle che si inseriscano in un quadro già delineato nelle sue linee essenziali dalla stessa amministrazione. In tale ipotesi, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la concreta acquisizione delle autorizzazioni e della disponibilità delle aree possa essere rinviata a un momento successivo alla gara, in relazione alla proposta tecnica e progettuale dell'aggiudicatario.

Quanto ai punteggi tecnici, è stato ribadito che le relative valutazioni rientrano nella discrezionalità tecnica dell'amministrazione e che il sindacato giurisdizionale è limitato ai casi di macroscopica illogicità o palese erroneità, non essendo ammissibili valutazioni meramente sovrapponibili a quelle della commissione di gara. È stata inoltre esclusa la rilevanza della sola brevità del tempo impiegato dai commissari, in assenza di specifiche censure sul risultato finale della valutazione.

Infine, con riferimento alla riduzione del termine per la presentazione delle offerte, è stato richiamato l'art. 71, comma 3, del d.lgs. 36/2023, che consente, per ragioni di urgenza specificamente motivate, di fissare un termine non inferiore a quindici giorni dalla trasmissione del bando ai sensi dell'art. 84 del medesimo decreto. Nel caso esaminato, le ragioni di urgenza sono state ritenute adeguatamente motivate in relazione all'esigenza di non perdere finanziamenti regionali.

Per una lettura integrale della sentenza, [clicca qui](#)

*** **