

## Direzione Legislazione Opere Pubbliche

### Principali novità normative e giurisprudenziali

**15 dicembre 2025 – 19 dicembre 2025**

## PROVVEDIMENTI E ATTI NORMATIVI

\*\*\*\*\*

### SUBAPPALTO FACOLTATIVO: IL MIT RIBADISCE IL NO IN FASE ESECUTIVA

Con il parere n. 3931/2025, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha precisato l'ambito applicativo del subappalto facoltativo di cui all'art. 119 del D.lgs. 36/2023.

In particolare, è stato chiesto se sia possibile autorizzare, in fase di esecuzione del contratto, il subappalto facoltativo nel caso in cui l'operatore economico, pur essendo in possesso dei requisiti di partecipazione, non abbia dichiarato in sede di offerta la volontà di ricorrere al subappalto, nonostante il disciplinare di gara e il contratto richiamino esplicitamente l'art. 119, comma 4, lett. c).

Il MIT ha escluso tale possibilità, chiarendo che la mancata dichiarazione della volontà di subappaltare in sede di gara preclude ogni successiva autorizzazione in fase esecutiva, anche nell'ipotesi di subappalto facoltativo.

Secondo il Ministero, tale interpretazione è coerente con l'art. 119, comma 4, lett. c), del Codice dei contratti pubblici e con l'orientamento giurisprudenziale consolidato del Consiglio di Stato (Ad. Plen. n. 6/2023; sez. V, n. 1680/2024).

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

\*\*\* \*\*\* \*\*\*

### ANAC: LIMITI ALLE MODIFICHE DELLE CONCESSIONI E ALL'AFFIDAMENTO DIRETTO AL CONCESSIONARIO

Con la delibera n. 49 del 26 novembre 2025, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha fornito precisazioni in materia di modifiche delle concessioni in corso di esecuzione, con particolare riferimento all'applicazione dell'art. 175 del d.lgs. 50/2016. Al riguardo, è stato richiesto se interventi di progettazione e realizzazione di lavori non espressamente ricompresi nell'oggetto della concessione possano essere affidati direttamente al concessionario mediante modifica del rapporto in essere, ovvero se debbano essere assoggettati a una procedura di evidenza pubblica.

La risposta dell'ANAC ha evidenziato che la disciplina delle modifiche contrattuali è caratterizzata da un ambito applicativo rigorosamente delimitato, trattandosi di ipotesi derogatorie al principio della concorrenza. In tale contesto, l'Autorità richiama il quadro normativo di riferimento, precisando che le disposizioni di cui agli artt. 106 e 175 del d.lgs. 50/2016, applicabili *ratione temporis* alla fattispecie esaminata, trovano oggi

corrispondenza negli artt. 120 e 189 del d.lgs. 36/2023, a conferma della continuità dei principi in materia di divieto di modifiche sostanziali e di carattere eccezionale dei lavori o servizi supplementari.

L'Autorità ha ribadito che l'affidamento al concessionario originario di prestazioni ulteriori è ammesso esclusivamente qualora ricorrano tutti i presupposti previsti dalla legge, ossia la necessità sopravvenuta, la non inclusione nella concessione iniziale e l'impraticabilità del ricorso al mercato per motivi tecnici o economici, fermo restando il divieto di alterare l'equilibrio economico del rapporto o di estenderne in modo significativo l'oggetto.

Nel caso esaminato, l'Autorità ha chiarito che interventi qualificabili come autonomi rispetto all'oggetto originario della concessione, non previsti nella pianificazione economico-finanziaria e assistiti da uno specifico finanziamento pubblico, non possono essere ricondotti alla nozione di lavori supplementari. Tali interventi devono pertanto essere affidati mediante le ordinarie procedure di aggiudicazione previste dal Codice dei contratti pubblici, nel rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza.

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

\*\*\* \*\*\* \*\*\*

#### INVARIANZA DELLA SOGLIA DI ANOMALIA: IL MIT CHIARISCE QUANDO OPERA

Con il parere n. 3775/2025, il Supporto giuridico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha fornito importanti chiarimenti in merito all'applicazione del principio di invarianza della soglia di anomalia nell'ambito di una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso e con esclusione automatica delle offerte anomale, mediante applicazione del metodo A di cui all'allegato II.2, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 36/2023.

Il quesito riguardava la possibilità, a seguito dell'esclusione del primo operatore economico in graduatoria per irregolarità fiscale ex art. 94, comma 6, del Codice – intervenuta nella fase successiva alla proposta di aggiudicazione e prima dell'aggiudicazione – di procedere allo scorrimento della graduatoria formulando una nuova proposta di aggiudicazione in favore del secondo classificato, applicando il principio di invarianza della soglia di anomalia di cui all'art. 108, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023, ovvero se fosse necessario riconvocare il seggio di gara per il ricalcolo della soglia, escludendo l'operatore estromesso.

Nel rispondere, il MIT ha chiarito che il principio di invarianza della soglia di anomalia opera esclusivamente a partire dal provvedimento di aggiudicazione e non già dalla mera proposta di aggiudicazione. Tale interpretazione si pone in continuità con il previgente art. 95, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016 ed è conforme all'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa. In particolare, il Ministero ha richiamato la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 13 giugno 2024, n. 5319, nonché, con riferimento al precedente Codice, la decisione del Consiglio di Stato, sez. V, 23 novembre 2020, n. 7332.

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

## Focus Giurisprudenza

### CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 3 DICEMBRE 2025, N. 9510

Con la sentenza n. 9510/2025, il Consiglio di Stato ha fornito importanti chiarimenti in tema di applicazione del contratto collettivo e di corretta formulazione dell'offerta nell'ambito delle procedure di gara pubbliche, con specifico riferimento agli artt. 11, 41 e 110 del d.lgs. n. 36/2023.

La vicenda trae origine dalla partecipazione a una procedura aperta per l'affidamento di lavori, nella quale un operatore aveva contestato la legittimità dell'aggiudicazione lamentando, tra l'altro, l'utilizzo, ai fini del calcolo dei costi della manodopera (art. 41, comma 13, d.lgs. 36/2023), di un contratto collettivo diverso da quello indicato nella documentazione di gara e l'assenza della dichiarazione di equivalenza delle tutele, prevista dall'art. 11, commi 3 e 4, del Codice dei contratti.

In primo grado il TAR aveva respinto il ricorso, ritenendo irrilevante la divergenza tra il contratto collettivo indicato in sede di offerta e quello dichiarato come applicabile in fase di esecuzione, ed escludendo inoltre la necessità di avviare la verifica di congruità dell'offerta ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. 36/2023.

Il Consiglio di Stato ha riformato tale decisione, rilevando che l'offerta risultava formulata senza la necessaria coerenza tra il contratto collettivo utilizzato per la quantificazione dei costi e quello dichiarato come applicabile in fase esecutiva, in violazione delle prescrizioni del Codice dei contratti e della lex specialis. È stato evidenziato che, in caso di indicazione di un contratto collettivo diverso da quello previsto dalla stazione appaltante, avrebbe dovuto essere prodotta la dichiarazione di equivalenza delle tutele, con le conseguenti verifiche a cura dell'amministrazione, secondo le modalità previste dall'art. 110 del Codice.

La mancanza di tale elemento ha reso l'offerta indeterminata e non conforme ai requisiti di chiarezza e trasparenza, determinando una indebita alterazione della par condicio tra i concorrenti.

Accogliendo l'appello, pertanto, il Consiglio di Stato ha annullato l'aggiudicazione e riconosciuto il diritto dell'appellante all'affidamento, subordinatamente alla verifica del possesso dei requisiti previsti dalla legge di gara.

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

\*\*\* \*\*\* \*\*\*

**CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 11/12/2025, N. 9770**

Con la sentenza n. 9770 dell'11 dicembre 2025, il Consiglio di Stato si è pronunciato in materia di requisiti di qualificazione negli appalti misti e di limiti al ricorso al subappalto necessario, alla luce della disciplina recata dal d.lgs. n. 36/2023.

Il giudizio trae origine da una procedura di gara avente ad oggetto un contratto misto di servizi e lavori, nell'ambito della quale l'aggiudicazione è stata contestata per la dedotta carenza dei requisiti di capacità tecnica e professionale relativi alle prestazioni di lavori, con particolare riferimento alla qualificazione richiesta per la categoria prevalente, in presenza del dichiarato ricorso al subappalto necessario.

In primo grado, il TAR aveva respinto il ricorso, ritenendo legittimo il ricorso al subappalto necessario anche con riferimento alla categoria prevalente dei lavori, in considerazione dell'incidenza minoritaria delle prestazioni lavorative rispetto all'importo complessivo dell'appalto.

Il Consiglio di Stato, in riforma della sentenza impugnata, ha accolto l'appello, richiamando l'art. 14, comma 18, del d.lgs. n. 36/2023, ai sensi del quale, nei contratti misti, l'operatore economico deve possedere i requisiti di qualificazione prescritti per ciascuna prestazione oggetto del contratto, singolarmente considerata, indipendentemente dalla rilevanza economica della singola prestazione.

Il Collegio ha precisato che il subappalto necessario è ammesso esclusivamente con riferimento alle categorie scorporabili e non può essere utilizzato per supplire alla mancanza di qualificazione nella categoria prevalente dei lavori, anche quando tali lavorazioni non costituiscano la parte economicamente principale dell'appalto.

Sulla base di tali presupposti, è stato annullato il provvedimento di aggiudicazione, dichiarata l'inefficacia del contratto ai sensi dell'art. 122 c.p.a. e disposto il subentro del corrente successivamente graduato, previa verifica del possesso dei requisiti di legge, con compensazione delle spese di giudizio.

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

\*\*\* \*\*\*