

Direzione Legislazione Opere Pubbliche

**Principali novità normative
e giurisprudenziali**

5 gennaio 2026 – 9 gennaio 2026

PROVVEDIMENTI E ATTI NORMATIVI

DDL BILANCIO 2026: APPROVATA IN SENATO L'ESTENSIONE FINO ALLA FINE DEI LAVORI DEL MECCANISMO DI AGGIORNAMENTO DEI PREZZI DEL DL "AIUTI"

IL DDL "Bilancio per il 2026" (n. 1689) è, attualmente, all'esame dell'Aula del Senato, che ha posto la fiducia sul testo approvato della Commissione.

Tra le misure approvate, e rilevanti per le opere pubbliche, si segnala anzitutto l'estensione del meccanismo di aggiornamento dei prezzi di cui all'articolo 26 del Decreto-Legge "Aiuti" (DL 50/2022) – in scadenza il 31 dicembre 2025 – fino alla fine dei lavori.

Si tratta di un risultato assai importante, fortemente atteso dagli operatori, che tiene conto anche dell'intensa azione associativa svolta a tal fine.

Di seguito, un'analisi delle principali novità di interesse ad opera della **Direzione Legislazione Opere pubbliche**, contenute nel DDL in commento.

➤ LE NOVITÀ IN TEMA DI "CARO MATERIALI"

1. INTRODUZIONE DI UN PREZZARIO NAZIONALE (art. 1, co 487, 488 e 489)

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), previo parere della Conferenza unificata Stato -Regioni – Città ed Autonomie locali, dovrà adottare entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento in commento un **prezzario nazionale**, che dovrà poi essere **aggiornato con cadenza annuale** e redatto in coerenza con i criteri di cui all'Allegato I.14 del Codice.

A tal fine, il MIT potrà avvalersi anche dell'attività del **tavolo di coordinamento costituito presso il MIT** e presieduto dal presidente del Consiglio Superiore dei lavori pubblici (vedi articolo 6 del predetto Allegato I.14), già assegnatario della funzione di cognizione dello stato dei prezzari regionali, nonché della definizione e realizzazione di uno schema di analisi dei prezzi, da porre anche a base dei prezzari regionali.

Il prezzario nazionale opererà quale **strumento di supporto della definizione** dei prezzari regionali, nonché dei prezzari speciali adottati previa autorizzazione dello stesso MIT e dovrà indicare, per i prodotti, le attrezzature e le lavorazioni, **le possibili soglie di variazione di prezzo applicabili a livello territoriale**, tenuto conto del contesto di riferimento, dell'oggetto dell'appalto e delle specifiche condizioni di esecuzione del medesimo. Eventuali **scostamenti** da tali soglie, **dovranno essere motivate** in sede di adozione de prezzari.

L'obiettivo di tale misura è quello di garantire un monitoraggio del costo delle opere pubbliche sull'intero territorio nazionale, promuovere condizioni di equilibrio contrattuale e

sostenibilità dei quadri economici delle opere nel medio e lungo periodo, nonché coordinare la definizione dei prezzi, regionali e speciali.

In tale ottica, viene altresì istituito, presso il dipartimento per le opere pubbliche e le politiche abitative dello stesso MIT, l'**Osservatorio sperimentale per il monitoraggio dei prezzi delle opere pubbliche**, il quale dovrà svolgere attività di raccolta, analisi e confronto dei dati relativi ai costi dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni, nonché delle dinamiche di mercato che incidono sulla determinazione dei prezzi nei diversi ambiti territoriali. Ciò, al fine di promuovere metodologie omogenee di formazione e aggiornamento dei medesimi prezzi.

2. PROROGA “STRUTTURALE” DEL MECCANISMO DI AGGIORNAMENTO DEI PREZZI DI CUI ALL’ARTICOLO 26 DEL DL “AIUTI” (art. 1, co 490,)

Per gli **appalti pubblici di lavori**, ivi compresi quelli affidati a contraente generale, nonché per gli **accordi quadro, aggiudicati sulla base di offerte con termine finale di presentazione entro il 30 giugno 2023**, il meccanismo di adeguamento dei prezzi, sulla falsariga di quello di cui all’articolo 26 del DL “Aiuti” (n. 50/2016), viene esteso **fino alla data di fine dei lavori**.

In tali casi, infatti, lo stato di avanzamento dei lavori, afferenti alle **lavorazioni eseguite o contabilizzate** dal direttore dei lavori ovvero annotate sotto la responsabilità dello stesso nel libretto delle misure **a partire dal 1 gennaio 2026 e fino alla fine dei lavori**, è adottato applicando, anche in deroga alle clausole contrattuali o agli indici di aggiornamento inflattivo previsto dalla normativa applicabile al contratto, i **prezzi predisposti annualmente dalle regioni e dalle province autonome** ovvero, laddove applicabili a legislazione vigente, i **prezzi speciali** adottati previa autorizzazione quale del MIT, ai sensi dell’articolo 41, comma 13, terzo periodo del Codice 36/2023. Ciò, in aumento o in diminuzione rispetto ai prezzi posti a base di gara, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta.

I maggiori importi derivanti dall'applicazione dei predetti prezzi aggiornati saranno riconosciuti nella misura:

- ✓ del **90 per cento** per gli appalti di lavori aggiudicati sulla base di offerte con termine finale di presentazione entro il 31 dicembre 2021,
- ✓ dell'**80 per cento** per gli appalti di lavori aggiudicati sulla base di offerte con termine finale di presentazione compreso tra il 1° gennaio 2022 e il 30 giugno 2023.

Per effetto delle modifiche sopradescritte, pertanto, il meccanismo straordinario di adeguamento dei prezzi – di cui al menzionato articolo 26 - accompagnerà finalmente i contratti di lavori pubblici con offerta entro il 30 giugno 2023 **fino alla fine dei lavori**, ossia in via strutturale. Si tratta quindi di un importante risultato per ANCE, che garantirà alle imprese maggiore certezza sulle contabilizzazioni dei futuri lavori e, quindi, maggiore capacità di programmazione.

3. PROROGA DL “AIUTI” E CONTRAENTE GENERALE GRUPPO FS E ANAS (art. 1, co 491)

L’articolo 99-ter in commento interviene altresì sul comma 12 dell’articolo 26 del predetto DL “Aiuti” (n. 50/2022), in relazione ai **contratti affidati a contraente generale dalle**

società del gruppo Ferrovie dello Stato e dall'ANAS S.p.A. in essere alla data di entrata in vigore del decreto n. 50/2022 (ossia, al 18 maggio 2022) le cui opere siano in corso di esecuzione (secondo periodo).

In particolare, con riferimento a tali fattispecie, viene disposta la proroga al 2026 del meccanismo di adeguamento dei prezzi, prevedendo l'applicazione di un **incremento del 20 per cento agli importi delle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori dal 1° gennaio 2022 fino al 31 dicembre 2026** (dal 31 dicembre 2025).

Ciò, però, ad esclusione degli interventi di cui all'articolo 18, comma 2, del cd DL "Asset", n. 104/2023, convertito con Legge 136/2023.

Per questi interventi, infatti, viene previsto un **adeguamento percentuale nel limite massimo del 35 per cento**, in relazione agli importi delle lavorazioni eseguite o contabilizzate dal direttore dei lavori **dal 1° gennaio 2026 fino alla data di fine lavori**, fermo restando l'adeguamento monetario laddove previsto dalle clausole contrattuali.

Tale adeguamento sarà calcolato come differenza tra la variazione percentuale dei prezzi utilizzati dalle società del gruppo Ferrovie dello Stato e dall'ANAS S.p.A., vigenti alla data di stipula del contratto e alla data di contabilizzazione delle lavorazioni e la percentuale corrispondente all'importo riconosciuto a titolo di adeguamento monetario, laddove previsto dalle clausole contrattuali, per le medesime lavorazioni.

4. LE RISORSE (art. 1, commi 492 e 493)

Per fare fronte ai maggiori oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni sopra descritte, le stazioni appaltanti potranno utilizzare:

- le **risorse appositamente accantonate per imprevisti** nel quadro economico di ogni intervento **nel limite massimo del 70 per cento**, fatte salve le somme relative agli impegni contrattuali già assunti, e le eventuali somme a disposizione della medesima stazione appaltante e stanziate annualmente relativamente allo stesso intervento;
- le somme **derivanti dai ribassi d'asta**, se non ne è prevista una diversa destinazione dalle norme vigenti.

Il comma 7 dell'articolo in commento prevede altresì che, quando le somme complessivamente disponibili per la revisione prezzi, come sopra determinate, *"risultano utilizzate o impegnate in una percentuale pari o superiore all'80 per cento, la stazione appaltante attiva in tempo utile le procedure per il reintegro delle somme, anche attraverso una riduzione delle opere inserite nella programmazione triennale, nonché nell'elenco annuale dei lavori o del contratto di programma sottoscritto con il Ministero concedente o ricorrendo alle economie derivanti dalle varianti in diminuzione del medesimo intervento."*

Resta in ogni caso ferma l'applicazione della normativa concernente il Fondo per le opere indifferibili (FOI), di cui all'articolo 26, comma 7, del decreto-legge n. 50 del 2022.

Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore di tale provvedimento, si prevede, infine, che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti effettui una puntuale ricognizione

degli interventi finanziati con risorse pubbliche rientranti nel campo di applicazione dei meccanismi di adeguamento dei prezzi sopra descritti.

5. FINANZIAMENTO DL “AIUTI” PER GLI ANNI PREGRESSI (a cura della Direzione Affari Economici, Finanza e Centro Studi)

Nel corso dell’esame presso il Senato è stato disposto il rifinanziamento del **Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche**, iscritto nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per un importo complessivo pari a **1.100 milioni di euro, di cui 600 milioni di euro per l’annualità 2026 e 500 milioni di euro per l’annualità 2027**.

Le risorse stanziate costituiscono una prima, significativa risposta ai fabbisogni finanziari emersi negli ultimi mesi e dovrebbero assicurare la copertura integrale del quarto trimestre 2024, nonché la copertura di circa il 77% della prima finestra temporale del 2025 (gennaio–maggio 2025).

Permane tuttavia la necessità di individuare ulteriori risorse, stimate in circa 1,2 miliardi di euro, al fine di garantire la copertura finanziaria di tutto il 2025.

➤ LE NOVITÀ IN TEMA DI PREMIO DI ACCELERAZIONE

L’articolo 1, comma 623, del provvedimento in esame modifica, infine, la disciplina del **premio di accelerazione**, di cui all’articolo 126, comma 2, del Codice 36/2023, intervenendo sulle fonti di **copertura finanziaria** dello stesso.

Accanto alle somme disponibili nel quadro economico alla voce “imprevisti”, per effetto della modifica normativa viene ora **consentito l’utilizzo, nel limite massimo del 50%, delle economie derivanti dai ribassi d’asta**.

Resta invariato l’impianto della disposizione: il premio deve essere espressamente previsto nei documenti di gara, determinato secondo criteri oggettivi e predeterminati, ed è corrisposto a seguito del collaudo, a condizione della regolare esecuzione delle prestazioni e del rispetto delle norme in materia di sicurezza sul lavoro. È confermata, inoltre, la possibilità di riconoscere il premio anche in caso di proroga legittima del termine contrattuale, qualora l’ultimazione avvenga in anticipo rispetto al termine prorogato.

Si precisa infine che resta ferma la disciplina del fondo per le opere indifferibili (FOI), di cui all’articolo 26, comma 7, del decreto-legge 15 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91. Ciò, verosimilmente, al fine di salvaguardarne la destinazione vincolata.

Il provvedimento passerà poi all’esame della Camera e sarà approvato verosimilmente senza modifiche rispetto la testo in commento, essendo stata apposta la fiducia al primo ramo.

Seguiranno ulteriori aggiornamenti, dopo la pubblicazione della legge in Gazzetta Ufficiale, che potrà comportare un eventuale aggiornamento della numerazione degli articoli.

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

*** *** ***

REVISIONE PREZZI E SPARTIACQUE DEL 30 GIUGNO 2023: I CHIARIMENTI DEL MIT SULLE PROCEDURE “A CAVALLO”

Con il Parere n. 3854/2025, il Supporto Giuridico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha fornito chiarimenti in merito alla normativa applicabile in materia di revisione prezzi con riferimento a procedure di affidamento avviate anteriormente al 30 giugno 2023, ma con termine di presentazione delle offerte successivo a tale data.

Il quesito riguardava una procedura negoziata avviata ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. b), del d.l. n. 76/2020, per la quale la lettera di invito era stata trasmessa il 30 giugno 2023 e il termine finale per la presentazione delle offerte era fissato al 18 luglio 2023. In particolare, veniva chiesto se fosse applicabile il meccanismo straordinario di revisione dei prezzi di cui all'art. 26 del d.l. n. 50/2022 ovvero, in subordine, la disciplina prevista dall'art. 60 del d.lgs. n. 36/2023.

Il MIT ha chiarito, anzitutto, che il comma 6-ter dell'art. 26 del d.l. n. 50/2022, introdotto dalla legge di bilancio 2023, limita l'applicazione del meccanismo straordinario di revisione dei prezzi ai contratti di lavori le cui offerte siano state presentate entro il 30 giugno 2023, nonché alle lavorazioni eseguite o contabilizzate nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2023, successivamente prorogato al 31 dicembre 2025. Poiché nel caso esaminato il termine di presentazione delle offerte era successivo a tale data, risulta esclusa l'applicabilità del già menzionato meccanismo straordinario.

Con riferimento alla disciplina ordinaria della revisione dei prezzi, il Ministero ha evidenziato che, in considerazione della data di invio della lettera di invito, trova applicazione il d.lgs. n. 50/2016, unitamente alle relative disposizioni di semplificazione. In tale contesto assume rilievo l'art. 29 del d.l. n. 4/2022, convertito dalla legge n. 25/2022, il quale, per le procedure di affidamento indette successivamente alla sua entrata in vigore e fino al 31 dicembre 2023, ha previsto l'obbligo di inserire nei documenti iniziali di gara clausole di revisione dei prezzi ai sensi dell'art. 106, comma 1, lett. a), del Codice previgente.

Il Ministero ha quindi richiamato:

- l'art. 9 del d.l. n. 73/2025, convertito con legge n. 105 del 18 luglio 2025, il quale dispone che ai contratti di lavori affidati sulla base di documenti iniziali di gara redatti ai sensi dell'art. 29, comma 1, lett. a), del d.l. n. 4/2022, che non abbiano avuto accesso ai Fondi di cui all'art. 26, comma 4, lett. a) e b), comma 6-quater e comma 7 del d.l. n. 50/2022, si applicano, ai fini della revisione dei prezzi, le disposizioni di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 36/2023, in deroga alle clausole contrattuali e ai documenti iniziali di gara nonché a quanto previsto dall'art. 29, comma 1, lett. b), del d.l. n. 4/2022, ferma restando la necessità di garantire la copertura delle voci di cui all'art. 5, comma 1, lett. e), dell'Allegato I.7 al Codice e purché siano rispettate congiuntamente le condizioni di cui all'art. 5, comma 2, del medesimo Allegato;

- la disciplina transitoria di cui all'art. 16 dell'Allegato II-2 bis al d.lgs. n. 36/2023.

Il MIT ha infine rimesso alla stazione appaltante le necessarie valutazioni relative al caso sottoposto.

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

*** *** ***

COSTI DELLA MANODOPERA E SPESE GENERALI: I CHIARIMENTI ANAC SUI LIMITI DI IMPUTAZIONE NELL'OFFERTA

Con il parere di precontenzioso n. 515 del 22 dicembre 2025, adottato con delibera del Consiglio, l'Autorità Nazionale Anticorruzione è intervenuta in materia di corretta indicazione e giustificazione dei costi della manodopera, ai sensi degli artt. 41 e 108 del d.lgs. n. 36/2023, nell'ambito di una procedura di appalto integrato di lavori.

La questione sottoposta all'Autorità riguardava la legittimità di un'offerta economica che, pur in presenza di una puntuale descrizione dell'organizzazione delle attività lavorative nell'offerta tecnica, non riportava in modo completo, tra i costi della manodopera, tutte le risorse stabilmente coinvolte nell'esecuzione dell'appalto, assumendo che parte dei relativi oneri potesse essere ricondotta alle spese generali.

Nel caso esaminato, l'assetto organizzativo delineato in offerta evidenziava una struttura operativa articolata; tuttavia, in sede di giustificazione dell'offerta ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 36/2023, i costi della manodopera risultavano determinati in modo non pienamente coerente con le attività effettivamente previste.

L'ANAC ha chiarito che la distinzione tra costi della manodopera e spese generali non può essere operata in via astratta, ma deve fondarsi sul contenuto concreto dell'offerta e sul ruolo effettivamente svolto dalle risorse nell'esecuzione dell'appalto. In particolare, quando le attività presentano caratteri di specificità rispetto all'appalto, continuità operativa e non occasionalità, i relativi costi devono essere ricompresi tra quelli della manodopera in senso stretto.

Nel parere l'Autorità ha richiamato i principali orientamenti giurisprudenziali in materia, facendo riferimento, da un lato, all'impostazione più rigorosa del Consiglio di Stato (sez. V, 3 novembre 2020, n. 6786), che esclude l'allocazione nelle spese generali di costi di manodopera non distintamente indicati in offerta, e, dall'altro, all'orientamento più flessibile (Cons. Stato, sez. V, 21 ottobre 2019, n. 7135; Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2020, n. 788; TAR Lazio – Roma, sez. III, 15 gennaio 2025, n. 666), che ammette tale possibilità solo per costi di personale con funzioni direttive o gestionali svolte in modo trasversale e non stabilmente riferibili a un singolo appalto.

Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha ritenuto non conforme alla disciplina di riferimento l'operato della stazione appaltante e ha invitato la stessa a rinnovare la richiesta di giustificazioni dei costi della manodopera, includendo tutte le risorse operative

individuate nell'offerta, ferma restando l'intangibilità dell'offerta economica e la discrezionalità tecnica nella valutazione finale.

Infine, l'ANAC ha ribadito che eventuali integrazioni o rimodulazioni delle giustificazioni sono ammesse esclusivamente nel rispetto del principio di immodificabilità dell'offerta economica, al fine di garantire la completezza, la trasparenza e l'affidabilità dei costi dichiarati.

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

*** *** ***

SUBAPPALTO: ESCLUSA LA SEMPLIFICAZIONE DEI CONTROLLI SUI REQUISITI NEI CONTRATTI SOTTOSOGGLA

Con il parere n. 3846/2025 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è pronunciato sull'ambito di applicazione della semplificazione dei controlli prevista dall'art. 52 del d.lgs. 36/2023, con specifico riferimento alla possibilità di estenderla anche ai subappaltatori nell'ambito degli affidamenti sottosoglia.

Il quesito ha riguardato, in particolare, le ipotesi di affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro con subappalto di pari importo, nonché i casi di affidamenti di importo superiore alla soglia con subappalto di importo uguale o inferiore a 40.000 euro.

Il MIT ha fornito risposta negativa, chiarendo che il regime di semplificazione introdotto dall'art. 52 del Codice, come espressamente indicato nella relazione illustrativa, è riferibile esclusivamente all'affidatario e non può essere esteso ai subappaltatori. In applicazione del combinato disposto degli artt. 48, comma 4, e 119, comma 4, lett. b), del d.lgs. 36/2023, anche negli affidamenti sottosoglia resta fermo l'obbligo, in capo alla stazione appaltante, di procedere alla verifica integrale dei requisiti dei subappaltatori, non essendo previsto dal legislatore alcun alleggerimento dei controlli in materia.

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

*** *** ***

Focus Giurisprudenza

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 24 DICEMBRE 2025, N. 10297

Con la sentenza n. 10297/2025, il Consiglio di Stato ha fornito chiarimenti in tema di requisiti di capacità economico-finanziaria negli appalti di lavori di rilevante importo, soffermandosi sul contrasto normativo tra l'art. 103 del d.lgs. n. 36/2023 e l'art. 2, comma 6, dell'Allegato II.12 del medesimo codice.

La vicenda trae origine dall'impugnazione dell'aggiudicazione di una procedura di gara, contestata per la previsione, nel disciplinare, di un requisito di fatturato pari a 2,5 volte l'importo a base di gara calcolato su base decennale, anziché quinquennale.

In primo grado il TAR ha respinto il ricorso, ritenendo legittima la clausola di gara e affermando la prevalenza dell'art. 103 del codice dei contratti, anche in applicazione del principio del *favor participationis*.

Il Consiglio di Stato ha confermato tale decisione, precisando che, nel regime normativo vigente al momento della gara, l'antinomia tra le disposizioni doveva essere risolta sulla base del criterio di specialità, con conseguente applicazione dell'art. 103 del d.lgs. n. 36/2023.

Il Collegio ha richiamato il successivo intervento del decreto legislativo n. 209/2024, evidenziando che esso ha natura costitutiva e non interpretativa e ha risolto il contrasto normativo per il futuro, senza incidere sulle procedure già avviate. È stato inoltre rilevato che il requisito di fatturato risultava comunque soddisfatto, sia secondo i criteri previsti dal disciplinare di gara, sia applicando i parametri stabiliti dall'art. 103 del codice dei contratti.

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

*** *** ***

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. V, 22/12/2025, N. 10162

Con la sentenza n. 10162 del 2025, il Consiglio di Stato ha definito il quadro interpretativo in materia di qualificazione delle categorie scorporabili e di dichiarazione del subappalto necessario nelle procedure di affidamento di lavori pubblici.

La controversia trae origine dall'impugnazione dell'aggiudicazione di un appalto integrato, contestata per la mancata dichiarazione, in sede di offerta, del subappalto necessario relativo a una categoria scorporabile per la quale l'operatore economico non risultava integralmente qualificato, nonché per l'asserita illegittimità del soccorso istruttorio attivato dalla stazione scorporante.

Il TAR aveva respinto il ricorso, ritenendo sufficiente la dichiarazione contenuta nel DGUE circa il ricorso al subappalto “nei limiti e con le modalità di legge” e valorizzando la clausola della lex specialis secondo cui la categoria prevalente ricomprendeva le lavorazioni di importo inferiore al 10 per cento.

Il Consiglio di Stato invece, riformando tale decisione ha accolto l'appello, affermando che, alla luce del vigente quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 36/2023, come modificato dal d.lgs. n. 209/2024, tutte le categorie scorporabili sono a qualificazione obbligatoria, indipendentemente dalla loro incidenza percentuale sull'importo complessivo dei lavori. Ne consegue che, in caso di carenza di qualificazione, l'operatore economico è tenuto, a pena di esclusione, a rendere già in sede di offerta una dichiarazione chiara e inequivoca di subappalto necessario ovvero a ricorrere all'avvalimento.

È stata ritenuta insufficiente una mera riserva di subappalto formulata in termini eventuali, così come illegittimo il soccorso istruttorio volto a trasformare una dichiarazione facoltativa in una dichiarazione obbligatoria, in quanto idoneo a incidere sul contenuto sostanziale dell'offerta.

Per tali ragioni, il Consiglio di Stato ha annullato l'aggiudicazione impugnata, compensando integralmente le spese di giudizio in considerazione della complessità delle questioni affrontate

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

*** ***