

Direzione Legislazione Opere Pubbliche

Principali novità normative e giurisprudenziali

9 febbraio 2026 – 13 febbraio 2026

PROVVEDIMENTI E ATTI NORMATIVI

CARENZA DI QUALIFICAZIONE SOA NELLE CATEGORIE SCORPORABILI: È SEMPRE NECESSARIO IL RICORSO AL SUBAPPALTO O IN ALTERNATIVA ALL'AVVALIMENTO.

Con la sentenza n. 10162 del 22 dicembre 2025, il Consiglio di Stato è intervenuto in appello su una controversia riguardante il tema del subappalto e delle qualificazioni SOA nelle categorie scorporabili.

Secondo i giudici, qualora un operatore economico presenti una qualificazione superiore nella categoria prevalente, non può più ricorrere ad essa per ricoprire la carenza di qualificazione per la categoria scorporabile. Di tal ch , va interpretata *secundum legem* quella clausola del bando di gara ai sensi della quale la categoria prevalente   comprensiva delle lavorazioni inferiori al 10% del valore dell'importo complessivo dei lavori.

IL FATTO

Il contenzioso trae origine da una gara bandita dal Comune di Potenza per l'affidamento dell'appalto integrato per la progettazione ed esecuzione dei lavori dell'intervento denominato "riqualificazione del complesso ex scuola media". Il secondo classificato ha impugnato l'aggiudicazione deducendo principalmente l'assenza della dichiarazione di subappalto necessario in relazione alla categoria scorporabile, superata con l'illegittima attivazione del soccorso istruttorio.

Il TAR adito respingeva il ricorso, rilevando che la dichiarazione resa dall'operatore economico nel DGUE, relativa al ricorso al subappalto, fosse idonea a manifestare la volont  di qualificarsi mediante subappalto. Inoltre, il giudice di primo grado riteneva la censura irrilevante alla luce della previsione del disciplinare secondo cui la categoria prevalente ricomprende tutte le lavorazioni di importo inferiore al 10%.

Il Collegio rilevava, infine, la legittimit  del soccorso istruttorio in virt  di "un contesto caratterizzato da obiettiva perplessit  di DGUE, che non consentiva di specificare la natura facoltativa o qualificante del subappalto".

LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO

La sentenza   stata impugnata in appello dall'originaria ricorrente che ha chiesto l'accoglimento delle censure formulate in primo grado.

L'appello   stato ritenuto fondato e l'aggiudicazione annullata, con conseguente riforma della sentenza impugnata.

Il Consiglio di Stato ha accolto il primo motivo d'appello con cui si denunciava l'assenza di qualificazione dell'aggiudicataria per la categoria scorporabile, nonch  l'omessa dichiarazione di subappalto o di avvalimento in ordine a quest'ultima e l'inammissibilit  del soccorso istruttorio espletato, con assorbimento degli altri motivi.

Anzitutto i giudici hanno ritenuto che l'art. 3 del disciplinare di gara ai sensi del quale la categoria prevalente ricomprende tutte le lavorazioni inferiori al 10% o ad euro 150.000, deve essere interpretato alla luce del contesto normativo vigente all'epoca della gara. La gara, in particolare, risale al 14 marzo 2025 e pertanto risultava applicabile la disciplina

del nuovo codice appalti. Quest'ultimo all'art. 2, comma 2, all. II.12, prevede che la qualificazione in una categoria abilita l'operatore economico a svolgere i lavori nei limiti della propria classifica, incrementata di un quinto. Pertanto, la nuova disciplina prevede che tutte le categorie scorporabili sono divenute a qualificazione obbligatoria: l'eventualità in cui un operatore economico presenti una qualificazione superiore per una data categoria non lo abilita a eseguire i lavori di una categoria per la quale non presenta la qualificazione da essa richiesta.

Occorre specificare che ante codice del 2023 era previsto l'art. 12, d.l. n. 47/2014, il quale consentiva all'affidatario in possesso della qualificazione della categoria generale ovvero delle categorie specializzate indicate nel bando o nell'avviso o nell'invito come categoria prevalente, di eseguire direttamente tutte le lavorazioni dell'opera di importo inferiore al 10% del valore complessivo dell'opera ovvero a 150 mila euro, anche se non era in possesso delle relative qualificazioni in alternativa al subappalto.

Tale disposizione è però venuta meno e in virtù della nuova disciplina, l'operatore economico aggiudicatario può eseguire unicamente le opere per le quali presenta la qualificazione.

Pertanto, la clausola del disciplinare deve essere interpretata nel senso che la qualificazione per la categoria prevalente consente la partecipazione alla gara ma non la possibilità di eseguire le lavorazioni per le quali difetta la qualificazione richiesta.

Per quanto riguarda la dichiarazione dell'aggiudicatario in ordine al subappalto, i giudici hanno rilevato che la dichiarazione resa da quest'ultima con cui si è riservata la possibilità di un *eventuale* subappalto, rappresenta una mera possibilità di avvalersene rimessa ad una sua scelta futura e in quanto tale illegittima. L'illegittimità risiede non tanto nell'omessa qualificazione del subappalto come necessario, ma più che altro nell'assenza di una chiara previsione di subappalto per la categoria scorporabile. Ne consegue altresì l'illegittimità del soccorso istruttorio con il quale si è consentita la modifica dell'offerta originariamente formulata. Il soccorso istruttorio, infatti, non può essere utilizzato né per modificare l'originaria proposta né per sopperire all'assenza della dichiarazione del subappalto c.d. necessario.

La sentenza in esame riveste particolare importanza, per diversi ordini di ragioni.

Anzitutto, fa chiarezza su un tema delicato, quale quello concernente la qualificazione in gara ed il ricorso al subappalto necessario, riepilogando tutti i principi applicabili in materia, alla luce del nuovo Codice Appalti n 36/2023, che risultano così riassumibili:

- 1) negli affidamenti di lavori di importo superiore a 150 mila euro, le stazioni appaltanti richiedono che gli operatori economici siano qualificati in base alla disciplina dell'Allegato II.12;
- 2) tale Allegato distingue le categorie di lavori in opere generali e speciali e la qualificazione è prescritta per tutte le categorie, senza alcuna distinzione;
- 3) tutte le categorie scorporabili sono diventate a qualificazione obbligatoria;
- 4) la qualificazione in una categoria abilita l'operatore economico a partecipare alle gare e ad eseguire i lavori nei limiti della propria classifica, incrementata di un quinto;
- 5) per effetto dell'abrogazione dell'articolo 12 del DL 47/2014, non opera più la previsione che consentiva all'affidatario qualificato nella categoria prevalente di eseguire direttamente tutte le lavorazioni di cui si compone l'opera inferiori al 10% dell'importo complessivo dell'appalto ovvero a 150 mila euro, anche se privo delle relative qualificazioni;

- 6) l'affidatario può eseguire direttamente solo le categorie di opere per le quali è qualificato, fatta salva la possibilità di ricorrere al subappalto o all'avvalimento.

La sentenza, poi, pone in evidenza una questione, già segnalata da ANCE in fase di redazione del Codice 36.

In particolare, affermando il principio per cui, se una determinata categoria di lavori è al di sotto dei limiti previsti per lo scorporo in bando, la stessa, una volta formalmente assorbita all'interno della categoria prevalente, non può comunque essere eseguita direttamente dall'affidatario, nel caso in cui questi sia privo della necessaria specifica qualificazione, fa emergere la necessità di recuperare, anche a livello normativo, la soglia di scorporo dei 150.000 euro.

Infatti, il Codice 36/2023, ha formalmente mantenuto solo la prima soglia (quella del 10%), richiamandola – peraltro, in modo criptico – nell'articolo 40, comma 2, lettera f), dell'Allegato I.7, che, nel descrivere il contenuto del computo metrico estimativo e dello schema di contratto, stabilisce che devono individuare *“la categoria prevalente, le categorie scorporabili e subappaltabili a scelta dell'affidatario, le categorie con obbligo di qualificazione e le categorie per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali, e qualora una o più di tali operi superi in valore il 10% dell'importo totale dei lavori, devono essere considerate categorie autonome da indicare nel progetto e nel contratto”*.

Ora, il mantenimento quale soglia di scorporo del solo 10% dell'importo complessivo dell'appalto e non anche dei 150 mila euro, fa sorgere problemi, come evidenziato anche dal caso sottoposto ai giudici di Palazzo Spada.

Questi ultimi, peraltro, nell'interpretare la clausola *de quo*, alla luce della disciplina del nuovo Codice 36, hanno ritenuto legittimo il fatto che la stessa prevedesse la doppia soglia di scorporo delle categorie – 10% dell'importo complessivo dell'appalto **ovvero 150 mila euro** – che era prevista nel precedente Codice ma non anche in quello attuale, deducendola indirettamente dalla norma sulla qualificazione (all. II.12, art. 2).

In definitiva, resta fermo l'auspicio di ANCE che la soglia dei 150.000 euro venga espressamente reinserita a livello normativo, così da assicurare certezza applicativa e garantire coerenza con il sistema di qualificazione.

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

*** **

ANTICIPAZIONE DEL PREZZO NEGLI APPALTI: CHIARIMENTI MIT SUI TERMINI DI EROGAZIONE

Con il parere n. 4027/2026, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è pronunciato in ordine al termine di decorrenza del riconoscimento dell'anticipazione del prezzo negli appalti di lavori, ai sensi dell'art. 125 del d.lgs. n. 36/2023.

In particolare, è stato richiesto se la liquidazione dell'anticipazione possa avvenire anche oltre i quindici giorni dall'effettivo inizio della prestazione – coincidente con la consegna dei lavori, anche in caso di esecuzione d'urgenza – qualora la garanzia fideiussoria sia stata presentata successivamente a tale termine e non siano stati emessi stati di avanzamento lavori, pur essendo decorso un significativo lasso temporale dalla consegna.

La risposta del MIT ha evidenziato che il termine di quindici giorni previsto dall'art. 125, comma 1, del Codice dei contratti ha natura ordinatoria, non essendo espressamente qualificato come perentorio dalla legge. L'erogazione dell'anticipazione resta comunque subordinata alla prestazione della garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa. In applicazione dei principi di cui agli artt. 1, 2 e 3 del Codice dei contratti pubblici, la stazione appaltante può procedere al pagamento anche in un momento successivo rispetto al termine ordinario, purché sia rispettato il nesso funzionale tra anticipazione ed effettivo avvio della prestazione, valutando in concreto il tempo trascorso dalla consegna, l'articolazione del cronoprogramma, l'effettivo avvio e sviluppo delle attività di cantiere e le ragioni del ritardo nel deposito della garanzia.

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

*** **

OBBLIGATORietà DEL SOPRALLUOGO E LEX SPECIALIS: I CHIARIMENTI ANAC NEGLI APPALTI DI LAVORI

Con la delibera n. 514/2025, l'Autorità Nazionale Anticorruzione, ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, si è pronunciata in materia di sopralluogo nell'ambito di una procedura di affidamento di lavori, con specifico riferimento all'interpretazione della lex specialis e alle conseguenze della mancata visita dei luoghi.

La questione riguardava la legittimità dell'esclusione disposta per omesso sopralluogo, alla luce dell'art. 92 del d.lgs. n. 36/2023 e delle previsioni della documentazione di gara, in presenza di una disciplina non coerente: il Disciplinare regolava il sopralluogo in termini di mera possibilità, mentre il Capitolato speciale e i chiarimenti resi in corso di gara lo qualificavano come necessario, richiamando l'inammissibilità dell'offerta in caso di omissione.

L'Autorità ha ribadito che la scelta di rendere obbligatorio il sopralluogo rientra nella discrezionalità della stazione appaltante, ma richiede una previsione chiara, espressa e univoca nella lex specialis. Sono stati richiamati i principi di interpretazione letterale delle clausole di gara, di gerarchia tra gli atti della procedura, di autovincolo e di favor participationis, nonché l'orientamento secondo cui i chiarimenti non possono modificare o integrare la disciplina di gara. È stato inoltre richiamato il Bando-tipo ANAC n. 1/2023, che consente di prevedere l'obbligatorietà del sopralluogo previa adeguata motivazione e nel rispetto dei principi di proporzionalità e parità di trattamento nella relativa calendarizzazione.

Ritenuta la formulazione ambigua e contraddittoria della lex specialis, l'Autorità ha concluso che l'esclusione integra una violazione dei principi generali in materia di contratti pubblici e ha invitato la Stazione appaltante a riammettere il concorrente escluso dalla

gara, salva la facoltà di non conformarsi al parere mediante motivato provvedimento nei termini previsti dall'art. 220 del d.lgs. n. 36/2023.

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

*** **

Focus Giurisprudenza

Consiglio di Stato, Sez. V, 29/01/2026, n. 795

Con la sentenza n. 795/2026, il Consiglio di Stato ha fornito importanti chiarimenti in materia di requisiti di qualificazione negli appalti pubblici, con particolare riferimento alle proposte migliorative che comportano l'esecuzione di lavori nell'ambito di un appalto formalmente qualificato come appalto di servizi, nonché all'applicazione degli articoli 14, comma 18, e 28 dell'Allegato II.12 del d.lgs. 36/2023.

La vicenda trae origine da una procedura di gara aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nella quale l'offerta tecnica prevedeva l'attribuzione di un punteggio premiale per la realizzazione gratuita di interventi qualificabili come lavori edili.

In primo grado il TAR ha accolto il ricorso proposto contro l'aggiudicazione, ritenendo che le proposte migliorative avessero modificato l'oggetto dell'appalto, configurandolo come appalto misto di servizi e lavori. Secondo il giudice di primo grado, pur in assenza di una specifica previsione nella lex specialis, la disciplina di settore doveva applicarsi mediante eterointegrazione, con conseguente necessità del possesso dei requisiti di qualificazione per l'esecuzione dei lavori ai sensi dell'art. 28 dell'Allegato II.12 del d.lgs. 36/2023. Il TAR ha quindi dichiarato l'inefficacia del contratto stipulato e annullato l'intera procedura di gara.

Il Consiglio di Stato, previa riunione degli appelli, ha riformato parzialmente la decisione.

In primo luogo ha rilevato un vizio di ultrapetizione, in quanto il TAR aveva annullato l'intera procedura pur in assenza di una specifica domanda in tal senso, in violazione degli artt. 34 c.p.a. e 112 c.p.c.

Nel merito, il giudice di appello ha però confermato l'illegittimità dell'aggiudicazione affermando che, ai sensi dell'art. 14, comma 18, del d.lgs. 36/2023, quando l'offerta comprende anche lavori – ancorché proposti come migliorie – l'operatore economico deve essere in possesso dei requisiti di qualificazione previsti per ciascuna prestazione che entra a far parte del contratto. Tali requisiti costituiscono requisiti di partecipazione e devono essere dichiarati già in sede di offerta, secondo quanto previsto dall'art. 28

dell'Allegato II.12. In assenza di una dichiarazione sul punto, non è possibile ricorrere al soccorso istruttorio per colmare la carenza.

Accolto l'appello principale e respinto quello incidentale, il Consiglio di Stato ha annullato il solo provvedimento di aggiudicazione, dichiarato inefficace il contratto nel frattempo stipulato e disposto l'affidamento dell'appalto in favore della seconda classificata, con su-bentro nel rapporto contrattuale.

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

*** **

Consiglio di Stato, Sez. V, 18/12/2025, n. 10032

Con la sentenza n. 10032/2025, il Consiglio di Stato ha affrontato la questione relativa ai criteri di attribuzione del punteggio tecnico connesso al rating CSR in caso di partecipazione alla gara di un raggruppamento temporaneo in cui la mandataria è un consorzio stabile.

La vicenda trae origine dall'impugnazione dell'aggiudicazione di una procedura aperta per l'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori, nell'ambito della quale il raggruppamento secondo classificato aveva contestato il punteggio assegnato con riferimento al sub-criterio "CSR – corporate social responsibility", ritenendolo non conforme alle previsioni della lex specialis. In particolare, la commissione aveva assunto quale parametro il rating della mandataria del raggruppamento, mentre l'appellante sosteneva dovesse considerarsi il rating della consorziata designata per l'esecuzione, ovvero applicarsi cumulativamente le regole previste per i concorrenti plurisoggettivi e per i consorzi stabili.

In primo grado il TAR ha respinto il ricorso, ritenendo che la disciplina di gara contenesse previsioni distinte e alternative per le diverse modalità di partecipazione e che, nel caso di concorrenti plurisoggettivi, il punteggio dovesse essere determinato sulla base del rating della capogruppo/mandataria, senza possibilità di applicazione cumulativa delle disposizioni previste per i consorzi stabili.

Il Consiglio di Stato ha confermato tale impostazione, affermando che le clausole della lex specialis, interpretate secondo il criterio letterale e sistematico, disciplinano in modo autonomo e non sovrapponibile le ipotesi di partecipazione in forma plurisoggettiva e quelle dei consorzi. Ne consegue che, in caso di partecipazione di un raggruppamento temporaneo, il rating da considerare ai fini del punteggio è quello della mandataria, anche quando questa sia un consorzio stabile che abbia designato una consorziata esecutrice. L'appello è stato pertanto respinto, con compensazione delle spese di giudizio.

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

*** **