



DELIBERA N. 85

11 marzo 2026

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentata da Fareedilizia S.r.l. - Procedura aperta sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi degli artt. 71 e 108, co. 1 del d.lgs. 36/2023 per la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di risanamento conservativo con adeguamento funzionale e messa a norma dell'edificio di proprietà INAIL Via Fornovo 12 a Roma - Importo a base di gara: euro 8.426.159,61 – S.A. INAIL – Direzione Centrale Patrimonio – CIG: B8900D236C - istanza presentata singolarmente
UPREC-PRE-0066-2026-L

Riferimenti normativi

Art. 119 del d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Appalto – qualificazione - subappalto necessario

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza dell'11 marzo 2026

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 8850 del 29 gennaio 2026, e la relativa memoria, presentata dall'operatore economico Fareedilizia S.r.l., che contesta la propria esclusione dalla gara a procedura aperta bandita dalla stazione appaltante INAIL – Direzione Centrale Patrimonio - per l'affidamento della



progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di risanamento conservativo con adeguamento funzionale e messa a norma dell'edificio di proprietà INAIL Via Fornovo 12 a Roma. L'istante rappresenta di essere in possesso della qualificazione nella categoria SOA OG1 classifica V e nella categoria OS7 classifica II, e di aver stipulato un contratto di avvalimento con l'ausiliaria Ediltec Ruotolo S.r.l. per la categoria SOA OG1 classifica IV bis. L'operatore economico afferma quindi di poter, in tal modo, subappaltare sia la categoria prevalente OG1 sia le categorie specialistiche scorporabili OS28 e OS30, oltre che l'attività di smaltimento rifiuti nelle categorie 10A e 10B. Egli lamenta, tuttavia, di essere stato escluso dalla procedura in quanto la stazione appaltante riteneva, anche alla luce della documentazione acquisita in sede di soccorso istruttorio, che il concorrente fosse carente dei requisiti di qualificazione nelle categorie scorporabili OS28 e OS30 nonché di idonea iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali nelle categorie 10A e 10B classe E. La carenza di tali requisiti di partecipazione non era ritenuta sanabile e, non avendo il concorrente dichiarato di voler ricorrere al subappalto necessario, comportava l'esclusione dalla gara. Alla luce di quanto esposto, Fareedilizia S.r.l. chiede parere all'Autorità;

VISTO l'avvio del procedimento effettuato con nota prot. n. 16129 in data 17 febbraio 2026;

VISTA la memoria trasmessa dalla stazione appaltante INAIL – Direzione Centrale Patrimonio, acquisita al prot. n. 17738 del 20 febbraio 2026, che rileva innanzi tutto il difetto di notifica dell'istanza di precontenzioso da parte dell'operatore economico. Nel merito della questione, la S.A. riferisce poi che il concorrente Fareedilizia S.r.l. veniva escluso dalla gara in quanto, a seguito della verifica della documentazione prodotta ai fini della partecipazione, anche a seguito di soccorso istruttorio e soccorso istruttorio supplementare, esso risultava carente dei requisiti di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale. In particolare, l'operatore economico risultava carente dell'attestazione SOA nelle categorie scorporabili OS28 e OS30 e dell'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali per le categorie 10° e 10B classe E di cui al d.lgs. 152/2006, attinenti all'esecuzione di opere di bonifica di materiali contenenti amianto. La S.A. evidenzia che, a fronte di tali carenze, l'operatore economico rendeva solamente una generica dichiarazione di subappalto priva



di indicazione delle lavorazioni da subappaltare, in contrasto con il disciplinare di gara che richiedeva, al fine di colmare eventuali carenze dei requisiti di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, una specifica dichiarazione di subappalto necessario. Né si riteneva possibile sanare tale carenza tramite il contratto di avvalimento stipulato dal concorrente per la categoria prevalente. La S.A. difende quindi il proprio operato, citando anche giurisprudenza a supporto, e chiede il rigetto delle pretese dell'istante;

RITENUTO preliminarmente di superare il rilievo relativo al difetto di notifica dell'istanza, sollevato dalla stazione appaltante, alla luce delle compiute memorie ricevute;

VISTO il disciplinare di gara, che richiedeva, ai fini della partecipazione, il possesso dell'attestazione SOA nella categoria prevalente OG1 classifica VI e nelle categorie scorporabili OS28 e OS30 classifica III, e specificava che «Le opere appartenenti alle categorie scorporabili OS28 e OS30 a qualificazione obbligatoria non possono essere eseguite dal concorrente se lo stesso non è in possesso della specifica qualificazione; in alternativa, a scelta del concorrente, l'impresa può [...] subappaltare obbligatoriamente al 100% del relativo singolo importo, qualora la sua qualificazione per la categoria prevalente sia sufficiente a coprire l'importo della/e categoria/e scorporabile/i. In carenza di qualificazione da parte dell'operatore economico singolo o associato, il subappalto è necessario (par. 3). Al par. 9 (Subappalto) veniva ribadito che «In carenza di qualificazione per la/e categoria/e scorporabile/i, (subappalto necessario) l'importo della categoria scorporabile deve essere compreso nella classifica della categoria prevalente. Il concorrente indica, all'atto dell'offerta, i lavori o le parti di opere che intende subappaltare [...]. La mancata espressione della volontà di ricorso al subappalto non è regolarizzabile. In mancanza di tale indicazione il subappalto è vietato. La dichiarazione è necessaria, in caso di carenza di requisiti qualificanti [...]. La mancata espressione della volontà di ricorso al subappalto necessario comporta l'immediata esclusione dalla gara»;

VISTO l'art. 119, co.4 del d.lgs. 36/2023, secondo cui «I soggetti affidatari dei contratti di cui al codice possono affidare in subappalto le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto, previa autorizzazione della stazione appaltante a condizione che: [...] c) all'atto dell'offerta siano stati



indicati i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture o parti di servizi e forniture che si intende subappaltare»;

VISTO il contratto di avvalimento stipulato fra la concorrente Fareedilizia S.r.l. e l'ausiliaria Ediltec Ruotolo S.r.l. con cui quest'ultima mette a disposizione la propria categoria SOA OG1 classifica IV bis con tutte le risorse utili e necessarie a tal fine, specificate nel contratto;

CONSIDERATO che, secondo quanto rappresentato dalla stazione appaltante, il concorrente si limitava a rendere una generica dichiarazione di subappalto barrando "sì" nell'apposita sezione del DGUE senza specificare le lavorazioni che intendeva subappaltare;

VISTA la domanda di partecipazione del concorrente Fareedilizia S.r.l., nella quale l'operatore economico effettuava solamente la dichiarazione con la quale, in caso di ricorso al subappalto, si impegnava a subappaltare alle piccole e medie imprese una quota non inferiore al 20%;

CONSIDERATO quindi che in nessuna parte della domanda di partecipazione si evince l'indicazione dei lavori o parti di opere che il concorrente intendeva subappaltare, come invece richiede l'art. 119, co. 4 lett. c) del Codice;

VISTA la comunicazione di esclusione, motivata dal fatto che il concorrente risultava carente dei requisiti di qualificazione nelle categorie OS28 e OS30 richieste dal bando, oltre che dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali per le categorie richieste, e non effettuava la dichiarazione di subappalto necessario prevista dal disciplinare;

RILEVATO che la questione posta nel caso di specie concerne la completezza della dichiarazione di subappalto "necessario" o "qualificante" che il concorrente Fareedilizia S.r.l. doveva rendere, secondo quanto specificato dal disciplinare, al fine di ovviare alla carenza dei requisiti di qualificazione nelle categorie specialistiche richieste dal bando;

RITENUTO, in proposito di richiamare preliminarmente il parere Anac n. 112 del 26 marzo 2025 con il quale si ritenevano superati i precedenti pareri dell'Autorità, fra cui la delibera n. 278 del 5 giugno 2024, alla luce del più recente orientamento della giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. V, 23 settembre 2025, n. 7465) che sottolinea l'identità di regime giuridico del subappalto



necessario rispetto al subappalto facoltativo, sebbene essi siano differenti dal punto di vista funzionale in quanto il primo si impone qualora il concorrente sia privo delle qualificazioni occorrenti all'esecuzione delle lavorazioni e debba necessariamente rivolgersi ad imprese qualificate. Il Consiglio di Stato sottolinea appunto l'identità di forma della dichiarazione, «essendo sufficiente che il concorrente dia espressa indicazione della volontà di ricorrere al subappalto per qualificarsi», e accoglie un'interpretazione "orientata al risultato" per cui deve ritenersi ammissibile che il concorrente ponga rimedio ad eventuali ambiguità della dichiarazione di subappalto mediante chiarimenti in fase di soccorso istruttorio (Cons. Stato, Sez. VII, 6 giugno 2023, n. 5545). Dunque, è stato rilevato (T.A.R. Toscana, 16 febbraio 2026, n. 361) che «tale soluzione è stata ritenuta coerente con il principio del *favor participationis*, che verrebbe vulnerato da una lettura eccessivamente formalistica tale da portare all'esclusione dalla gara in assenza di una causa esplicitata, in violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione (art. 10, co. 2, del d.lgs. 36/2023), e lo stesso indirizzo è stato condiviso da alcune pronunce (Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2024, n. 1793; Id., 21 febbraio 2024, n. 1743) volte a valorizzare l'effettiva volontà dell'operatore economico, quale desumibile dagli atti di gara, senza che occorra una dichiarazione formalmente differenziata da quella che vale anche per il subappalto semplice, non necessario»;

CONSIDERATO tuttavia che, nel caso di specie, la dichiarazione di subappalto prodotta dal concorrente tramite il DGUE e la domanda di partecipazione non si rivela sufficiente in quanto non se ne ricava alcuna indicazione dei lavori o delle parti di opere che il concorrente, privo delle qualificazioni richieste dal bando, intendeva subappaltare, indicazione che, oltre che dal disciplinare di gara, è richiesta dalla norma di riferimento art. 119, co. 4 lett. c) del Codice;

RITENUTO quindi che, sebbene il concorrente rappresenti di aver stipulato un contratto di avvalimento al fine di ampliare l'importo della categoria prevalente e poter così subappaltare le categorie specialistiche, tale volontà non veniva manifestata in sede di partecipazione alla gara, in quanto la dichiarazione di subappalto era del tutto generica e carente degli elementi richiesti dalla legge. Dunque, non era possibile sopperire a tale carenza in sede di soccorso istruttorio, in quanto si sarebbe consentita una integrazione postuma della dichiarazione e la conseguente lesione della *par condicio* fra i concorrenti;



RITENUTO quindi che, nel caso di specie, l'esclusione è conforme alla normativa in quanto, ai fini del subappalto "qualificante" occorre l'indicazione dei lavori o delle parti di opere che il concorrente intendeva subappaltare in quanto carente delle relative qualificazioni. In mancanza di tale dichiarazione, non sanabile attraverso il soccorso istruttorio, la stazione appaltante non poteva che accertare la carenza dei requisiti di qualificazione occorrenti ai fini della partecipazione e quindi procedere all'esclusione del concorrente;

Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono, che:

- nel caso di specie, l'esclusione è conforme alla normativa di settore, in quanto il concorrente, che doveva ricorrere al subappalto "necessario" ai fini della partecipazione, rendeva, all'interno del DGUE e della domanda di partecipazione, una dichiarazione di subappalto generica in cui non indicava i lavori o le parti di opere che intendeva subappaltare e pertanto risultava privo dei requisiti di qualificazione richiesti dalla *lex specialis*.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 18 marzo 2026
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente