

15 settembre 2026

FOCUS GIURISPRUDENZA

Corte di Cassazione, sez. I, ordinanza n. 14184 del 14 maggio 2026 (in allegato)

Negli appalti pubblici, la mancata osservanza dei termini previsti per il collaudo legittima la richiesta di risarcimento dei danni. Nell'appalto pubblico, invece, il momento formale dell'accettazione dell'opera è rappresentato dal collaudo. La cancellazione dell'o.e. dal registro delle imprese non comporta l'estinzione del credito controverso, il quale costituisce oggetto di trasferimento in favore dei soci.

Con **Ordinanza n. 14184/2026**, la **1° sezione della Corte di Cassazione**, affronta una controversia di particolare interesse per il settore dei lavori pubblici, ribadendo che la consegna anticipata dei lavori così come l'utilizzazione dell'opera prima del collaudo non determinano l'effettiva accettazione dell'opera, pertanto, **il ritardo imputabile alla S.A. nel compimento del collaudo può determinare il diritto dell'appaltatore al risarcimento dei maggiori oneri sostenuti nel periodo di protrazione della custodia e conservazione dell'opera.**

La vicenda trae origine da un contenzioso avviato dall'impresa esecutrice dei lavori, in cui veniva richiesto un risarcimento dei danni, per mancato rispetto dei termini per il collaudo e del relativo certificato, con conseguente condanna della S.A. al pagamento delle somme a titolo di interessi per ritardo pagamento.

In primo grado, il **Giudice adito** accoglieva le pretese di parte attrice, rilevando, dagli atti istruttori, l'inosservanza dell'obbligo di tempestiva esecuzione del collaudo. Da qui, la conseguente condanna di natura economica, in favore della parte attrice.

Avverso tale decisione, la S.A. proponeva appello, con cui venivano contestate le pretese economiche avanzate dall'impresa parte attrice, stante *“la comprovata materiale impossibilità di procedere al collaudo nel termine previsto nel capitolato”*, e che, tali pretese dovevano ritenersi estinte, in considerazione del fatto che quest'ultima era stata cancellata dal registro delle imprese, nel corso del giudizio di primo grado.

La **Corte d'Appello**, rigettava tale eccezione, confermando *in toto* le statuizioni del Tribunale, in ordine al mancato rispetto del termine per effettuare il collaudo.

Avverso tale decisione, la S.A., ha proposto ricorso innanzi la **1° Sezione Civile della Corte di Cassazione**, sollevando le stesse eccezioni esposte nel giudizio di secondo grado.

La Suprema Corte, istruita la causa, ha rigettato il ricorso sulla base dei seguenti argomenti di diritto.

In merito alla questione della cancellazione dell'impresa resistente, avvenuta nel corso del giudizio di primo grado, la **Corte**, ha affermato, sulla base del recente orientamento delle **Sezioni Unite** (S.U. n. 19750/2025) che *“...l'estinzione della società, conseguente alla cancellazione dal registro delle imprese, non comporta anche quella dei relativi crediti, che costituiscono oggetto di trasferimento in favore dei soci, salvo che il creditore abbia manifestato in modo inequivoco, anche attraverso un comportamento concludente, la volontà di rimettere il debito”*. Inoltre, aggiungono le **Sezioni Unite**, incombe sul debitore convenuto in giudizio dall'ex socio l'onere di allegare l'estinzione del credito.

La **Corte di Cassazione** conferma, in sostanza la ricostruzione della **Corte di Appello**, secondo cui le situazioni patrimoniali attive non liquidate possono trasferirsi ai soci e la rinuncia al credito richiede una manifestazione inequivoca della volontà abdicativa, volontà mancante nel caso di specie non essendo stata fornita alcuna prova, neanche attraverso un comportamento concludente del creditore.

In merito alla responsabilità della S.A. per il tardivo collaudo, la **Corte** ha confermato l'impostazione della **Corte di Appello** secondo cui, una volta accertato il superamento del termine previsto per il collaudo, spetta alla S.A. dimostrare che il ritardo sia dipeso da una causa ad essa non imputabile, ma addebitabile all'impresa (Cassazione n. 5744/2022, n. 2477/2019).

Nel caso di specie, ha rilevato la **Corte**, la S.A. non ha fornito la prova contraria in ordine all'imputabilità dell'inadempimento, limitandosi ad allegare varie e generiche difficoltà in ordine al ritardo del collaudo, pertanto *"...non basta eccepire che la prestazione non possa eseguirsi per fatto del terzo, ma occorre dimostrare la propria assenza di colpa con l'uso della diligenza spiegata per rimuovere l'ostacolo frapposto da altri all'esatto adempimento (Cass., n. 11717/2002)."*

Infine, la **Corte di Cassazione** ha rilevato un'altra questione di diritto importante, afferente la mera consegna o utilizzazione dell'opera prima del collaudo, circostanza, che, per parte ricorrente avrebbe dovuto escludere o comunque ridurre gli obblighi di custodia e conservazione gravanti sull'impresa.

La **Corte**, richiamando la copiosa giurisprudenza formatasi in materia, ha affermato che, nell'ambito degli appalti pubblici, è da escludersi l'accettazione dell'opera da parte della Pubblica Amministrazione, senza il collaudo definitivo; più precisamente per gli appalti pubblici non opera la disciplina codicistica di cui all'**art. 1665 del c.c.**, secondo cui la ricezione dell'opera senza riserve può determinare l'accettazione. **Nell'appalto pubblico, invece il momento formale dell'accettazione dell'opera è rappresentato dal collaudo. Senza questo atto necessario ed obbligatorio, la consegna di un'opera non può che intendersi attuata con riserva di verifica.**

Pertanto, la **Corte** ha ritenuto infondata l'eccezione di parte ricorrente, secondo cui non sussisterebbe responsabilità per i danni liquidati equitativamente dal Giudice di primo grado, connessi agli obblighi di vigilanza e custodia da parte dell'appaltatore, in quanto, non operando l'istituto dell'accettazione dell'opera prima del collaudo, l'appaltatore ha il diritto al risarcimento dei danni conseguenti al protrarsi delle operazioni di collaudo.

* * *

Corte di Cassazione, Sez. I, ordinanza n. 8786 dell'8 aprile 2026 (in allegato)

Negli appalti pubblici, se l'O.E. ha esplicitato la riserva durante l'esecuzione dei lavori e ripetuta nel conto finale, non deve necessariamente ripeterla ed esplicitarla anche nel certificato di collaudo, nel quale si riversano le contestazioni afferenti le modalità di svolgimento delle operazioni di collaudo. Nessuna decadenza.

Con **Ordinanza n. 8786/2026, la Corte di Cassazione (sez. I)** affronta una controversia di particolare interesse per il settore dei lavori pubblici, ribadendo alcuni principi consolidati in materia di **riserve, in particolare il rapporto di contabilità, conto finale e certificato di collaudo.**

La vicenda trae origine da un appalto di lavori affidato da una S.A., durante il quale l'impresa parte attrice aveva iscritto alcune riserve nel registro di contabilità e confermate nel conto finale, e richiamate, in modo generico, al momento della sottoscrizione del certificato di collaudo.

Sia in primo che in secondo grado, i **Giudici aditi** accoglievano le richieste di parte attrice, ritenendo fondate e tempestive le pretese economiche avanzate in seno agli atti contabili, contrariamente all'assunto difensivo di parte convenuta, secondo cui le riserve erano da intendersi non tempestive, per mancata conferma nel certificato di collaudo.

Da qui la proposizione del ricorso innanzi la **1° Sezione Civile della Corte di Cassazione**, la quale istruita la causa, questa è stata decisa con l'Ordinanza in esame.

Ai fini della decisione, la **Corte**, ha ricostruito la normativa in tema di contabilità degli appalti pubblici, ricordando che esistono diversi documenti, ciascuno con una funzione specifica e precisamente: **registro di contabilità**, il quale raccoglie i fatti risultanti dai libretti e costituisce il principale luogo di iscrizione delle riserve; **stati di avanzamento dei lavori (SAL)**; **conto finale**, nel quale le riserve devono essere ribadite; **certificato di collaudo**, nel quale vengono definite le questioni relative al collaudo.

L'appaltatore che vuole far valere una pretesa deve quindi, in linea generale: **iscrivere tempestivamente la riserva nel registro di contabilità; esplicitarne il contenuto**, rendendo comprensibili le ragioni e, quando possibile, l'entità economica della pretesa; e **ribadire la riserva nel conto finale**.

La **Suprema Corte**, con l'ordinanza in esame, ha sottolineato che il suesposto impianto della contabilità d'appalto è rimasto pressoché immutato, anche alla luce del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgvo.n. 36/2023, all.II.14, art. 7), in cui ***“..si può notare che in tutti i testi normativi è fatto onere all'appaltatore, che intenda avanzare domande, osservazioni o richieste, di iscrivere una riserva anzitutto sul registro di contabilità, ossia sullo strumento destinato a recepire le indicazioni (anche quantitative dei libretti di misura), di esplicitarla (ossia di rendere contezza, anche contabile, della domanda formulata) immediatamente o nei quindici giorni successivi e di ribadire tali riserve sul conto finale, destinato ad essere corredato – come si è visto – da una relazione dell'organo deputato alla sua redazione, nella quale detto organo prende posizione in ordine alle riserve espresse dall'appaltatore”***.

Di fondamentale importanza, per il **Supremo Consesso**, è chiarire altresì, che il giudizio finale sulle riserve è invece reso in sede di collaudo, che, al pari degli altri strumenti contabili sopra indicati, ***“...costituisce però un ulteriore documento destinato a recepire domande aggiuntive dell'appaltatore limitate al rispetto alle operazioni di collaudo”***.

In sintesi, chiarisce il **Supremo Consesso**, il certificato di collaudo rappresenta il momento nel quale viene espresso il giudizio finale sulle riserve già formulate, non necessariamente un'ulteriore occasione per ripeterle, “...mentre, sul certificato di collaudo vanno iscritte le ulteriori riserve relative solo a tale adempimento...”.

Pertanto, la mancata esplicitazione nel certificato di collaudo di una riserva già correttamente formulata durante l'esecuzione dei lavori non comporta la decadenza della relativa pretesa

L'ordinanza n. 8786/2026, oggetto di disamina, rappresenta, quindi, un'importante conferma di orientamenti già consolidati in base ai quali **le riserve tempestivamente iscritte e specificate durante l'esecuzione dell'appalto non devono essere nuovamente esplicitate nel certificato di collaudo, salvo che riguardino nuove contestazioni sorte proprie durante il collaudo**.

Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 6318 del 4 agosto 2026

Negli appalti pubblici, le carenze meramente formali della documentazione di gara non determinano automaticamente l'esclusione: l'omessa produzione del DGUE dell'impresa ausiliaria è sanabile mediante soccorso istruttorio, purché non incida sui requisiti sostanziali né sulla par condicio.

Con la **sentenza n. 6318 del 4 agosto 2026**, il **Consiglio di Stato** ha respinto l'appello proposto contro l'aggiudicazione di una concessione quadriennale relativa a servizi alberghieri, di ristorazione, pulizia e servizi accessori, affidata dal Ministero della Difesa mediante procedura negoziata ai sensi dell'art. 187 del D. Lgs. n. 36/2023.

La pronuncia assume particolare rilievo perché chiarisce, sotto diversi profili, il rapporto tra regole della *lex specialis*, cause di esclusione e principio del favor *participationis*.

Il primo tema riguarda l'**avvalimento dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali**. L'art. 104, comma 10, del Codice vieta espressamente di utilizzare l'avvalimento per soddisfare tale requisito. Nel caso esaminato, tuttavia, il disciplinare consentiva espressamente il ricorso all'avvalimento anche per i requisiti speciali tra i quali rientrava l'iscrizione all'albo.

Il **Consiglio di Stato** afferma un principio importante: **il contrasto di una clausola della lex specialis con la disposizione del Codice non determina automaticamente la nullità della clausola stessa**. La nullità infatti rappresenta un vizio eccezionale, che richiede un'espressa ed inequivoca previsione legislativa. Negli altri casi opera l'ordinario regime dell'annullabilità, con conseguente necessità per l'operatore economico di impugnare la clausola di gara.

Non può quindi essere automaticamente esteso il principio elaborato dall'Adunanza Plenaria n. 22/2020 sulle clausole escludenti nulle per violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione. In quel caso, infatti, la nullità era espressamente prevista dall'ordinamento; nella fattispecie esaminata da questa sentenza, invece, la clausola ampliava addirittura la possibilità di partecipazione, consentendo un avvalimento non ammesso dal Codice.

Altro passaggio particolarmente significativo riguarda il DGUE dell'impresa ausiliaria. Secondo il Consiglio di Stato, la sua mancata produzione non determina automaticamente l'esclusione. Il DGUE costituisce infatti un'**autorizzazione standardizzata con funzione dichiarativa e semplificativa**, che non può trasformarsi in un ostacolo meramente formale alla partecipazione alla gara. Occorre distinguere la domanda di partecipazione, che esprime la volontà dell'operatore concorrente, dal DGUE, che svolge una funzione essenzialmente dichiarativa.

Di conseguenza, quando l'omissione non incide sul possesso sostanziale dei requisiti e non altera la par condicio, il DGUE può essere acquisito mediante **soccorso istruttorio ai sensi dell'art. 101 del D. Lgs. n. 36/2023**.

La sentenza compie inoltre un ulteriore passo: l'art. 101 non individua un termine ultimo, all'interno della fase pubblicistica della procedura, entro il quale il soccorso istruttorio debba necessariamente essere attivato; poiché tale fase si conclude con la sottoscrizione del contratto, non è di per sé illegittimo che la Stazione appaltante proceda all'integrazione documentale anche **successivamente all'aggiudicazione e prima della stipula**, purché non venga concretamente compromessa la *par condicio* tra i concorrenti.

Di particolare rilievo pratico è anche il principio espresso in materia di **subappalto**. Il **Consiglio di Stato ritiene sufficiente** che la volontà di ricorrervi emerga da DGUE, anche quando l'indicazione non sia

ripetuta nell'offerta economica e nell'istanza principale, poiché il DGUE costituisce a tutti gli effetti parte della documentazione amministrativa di gara.

La conseguenza è rilevante: **l'incompletezza o l'erroneità della dichiarazione di subappalto non determina automaticamente l'esclusione.**

Quest'ultima può giustificarsi quando il concorrente sia privo in proprio della qualificazione necessaria per le prestazioni che intende subappaltare; negli altri casi, l'irregolarità può produrre conseguenze essenzialmente nella fase esecutiva, impedendo eventualmente il ricorso al subappalto.

* * *

Consiglio di Stato, Sez. VII, sent. n. 6759 del 2 settembre 2026 (in allegato)

Negli appalti sottosoglia, la verifica della congruità dell'offerta non richiede necessariamente l'attivazione del subprocedimento di cui all'art. 110 del D. Lgs. n. 36/2023, potendo la Stazione appaltante procedere ai sensi dell'art. 54 mediante richiesta di chiarimenti e approfondimenti istruttori. Sono ammesse modifiche e precisazioni delle giustificazioni, purché non venga alterato l'importo complessivo né l'equilibrio economico dell'offerta originaria.

La **sentenza n. 6759 del Consiglio di Stato** affronta diversi profili di particolare interesse nell'applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, con specifico riferimento agli **appalti sottosoglia**, alla **verifica della congruità dell'offerta**, al **ribasso sui costi della manodopera** e ai **limiti entro i quali l'operatore può modificare o precisare le proprie giustificazioni**.

La controversia nasce da una **procedura di gara negoziata ex art. 50, comma 1, lett. c), del D. Lgs. n. 36/2023**, aggiudicata con il **criterio del minor prezzo**, avente un valore di euro 300.000. L'aggiudicataria aveva offerto un ribasso del 32,750 %, indicando costi della manodopera pari a euro 142.204 rispetto ai 210.000 Euro stimati dalla Stazione appaltante.

Il passaggio più significativo della pronuncia riguarda **il rapporto tra l'art. 54 (Esclusione automatica delle offerte anomale) e l'art. 110 (offerte anormalmente basse) del D. Lgs. n. 36/2023**.

Secondo il **Consiglio di Stato, trattandosi di un appalto sottosoglia, trova l'applicazione dell'art. 54, che deroga alla disciplina generale dell'art. 110**. Nel caso concreto, essendo state presentate solo due offerte valide, **la Stazione appaltante non era tenuta ad avviare il formale subprocedimento di verifica dell'anomalia**.

Ciò, tuttavia, non impedisce al RUP di procedere ad un controllo della sostenibilità dell'offerta qualora emergano elementi di dubbi. Ed è esattamente ciò che era avvenuto: il RUP aveva instaurato un contraddittorio con l'aggiudicataria chiedendo chiarimenti, in particolare sui costi della manodopera.

Il Collegio valorizza, quindi, un'impostazione sostanzialistica, collegandola espressamente al principio del risultato di cui all'art. 1 del Codice: ciò che rileva non è tanto la veste formale attribuita alla verifica, quanto che la Stazione appaltante abbia affettivamente approfondito l'attendibilità e la sostenibilità dell'offerta.

Altro **profilo importante riguarda la possibilità di indicare i costi della manodopera inferiori a quelli individuato dalla Stazione appaltante**.

La sentenza conferma, in sostanza, che **lo scostamento non determina automaticamente l'esclusione dell'operatore**. I costi della manodopera inferiore costituisce certamente un elemento che

impone particolare attenzione sulla sostenibilità dell'offerta, ma **l'impresa può dimostrare la congruità del costo attraverso la propria organizzazione aziendale.**

Nel caso esaminato lo scostamento era tutt'altro che marginale: da 210.000 Euro stimati dalla Stazione appaltante a 142.204 Euro indicati dall'aggiudicataria, con una differenza riconducibile a un ribasso del 32,75%.

La decisione è quindi particolarmente interessante perché conferma che la non ribassabilità della manodopera non equivale a un'intangibilità assoluta della stima effettiva fatta dalla Stazione appaltante: **ciò che deve essere preservato è il rispetto dei trattamenti economici minimi e la concreta sostenibilità dell'offerta.**

Molto utile è anche **la distinzione** operata dal Consiglio di Stato **tra modifica delle giustificazioni e modifica dell'offerta economica.**

Il Collegio richiama il **consolidato principio** secondo cui, **in sede di verifica della sostenibilità, è possibile modificare le giustificazioni relative alle singole voci di costo, anche per correggere errori originali purché rimanga invariato l'importo complessivo dell'offerta e non venga alterato l'equilibrio economico originario.**

Il limite invalicabile rimane dunque la par condicio: il contraddittorio sulla congruità serve a spiegare e giustificare l'offerta, non a formularne una nuova.

Nel caso concreto il Consiglio di Stato ha ritenuto che tale limite non fosse stato superato: nonostante le modifiche e precisazioni riguardanti il CCNL applicabile, gli importi dovuti ai lavoratori risultavano compatibili con il costo del lavoro originariamente indicato e, pertanto, non era stato alterato l'equilibrio economico complessivo dell'offerta.

Interessante anche il tema del CCNL. L'aggiudicataria aveva inizialmente indicato il CCNL Commercio e servizi, mentre successivamente, durante i chiarimenti, aveva dichiarato che ai restauratori sarebbe stato applicato il CCNL Restauro indicato dalla *lex specialis*.

Il Consiglio di Stato non considera tale variazione una modifica sostanziale dell'offerta. La pronuncia infatti richiama il **principio dell'equivalenza delle tutele**, riconoscendo che l'indicazione di un CCNL diverso da quello individuato dalla Stazione appaltante non determina di per sé l'inammissibilità, purché siano assicurate tutele equivalenti.

Un ulteriore principio operativo riguarda **la durata dell'interlocuzione con l'operatore**. La ricorrente contestava che il RUP avesse formulato quattro richieste di chiarimenti, protraendo il procedimento per 53 giorni e superando così il termine di 15 giorni previsto dall'art. 110, comma 2.

La censura viene respinta perché, **secondo il Consiglio di Stato, quella effettuata dal RUP non costituiva tecnicamente il subprocedimento di verifica dell'anomalia disciplinato dall'art. 110. Di conseguenza, non era applicabile il relativo termine di 15 giorni.**

Il Collegio ammette quindi un'interlocuzione anche articolata e progressiva con l'operatore, quando le successive richieste siano effettivamente funzionali all'accertamento della congruità e non costituiscono uno strumento per consentire all'impresa di costruire ex post una nuova offerta.

* * *

Tar Veneto, sez. III, n. 1786 del 09 settembre 2026

Modifiche significative degli atti di gara: la Stazione appaltante deve concedere un termine adeguato per la riformulazione dell'offerta.

Il **TAR Veneto** interviene sulla portata dell'**art. 92, commi 2 e 3, del D. Lgs. n. 36/2023**, chiarendo **quali conseguenze derivano dalle modifiche apportate dalla Stazione appaltante alla documentazione di gara quando la procedura è già in corso.**

La controversia riguardava una procedura aperta, articolata in tre lotti e finalizzata alla conclusione di un **accordo quadro multi – fornitori** per la fornitura di dispositivi medici. A pochi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle offerte, la Stazione appaltante aveva rettificato diversi elementi della *lex specialis*, intervenendo, tra l'altro sui criteri di valutazione dell'offerta tecnica, sulla decorrenza della garanzia e sulle modalità di allocazione degli ordinativi tra gli aggiudicatari, mantenendo tuttavia invariato il termine per la presentazione delle offerte.

Il **Collegio** ricostruisce anzitutto una distinzione fondamentale. Le **modifiche significative**, ai sensi dell'**art. 92, comma 2, lett. b), del Codice**, sono quelle che, pur non alterando le condizioni fondamentali della competizione o la platea dei potenziali concorrenti, incidono concretamente sulla predisposizione dell'offerta e rendono quindi necessaria una sua **riconsiderazione o rielaborazione**. In tali ipotesi **non occorre ripubblicare il bando**, ma la Stazione appaltante è tenuta a concedere una **proroga adeguata e proporzionale all'importanza delle modifiche**.

Diversa è invece la **modifica sostanziale**, che **ricorre quando l'intervento incide sugli elementi essenziali della disciplina di gara in termini potenzialmente idonei ad ampliare o restringere la platea degli operatori economici interessati**. In questo caso **la semplice proroga non è sufficiente**: in applicazione del principio de *contrarius actus*, occorre sottoporre la nuova disciplina alle medesime forme di pubblicità previste per quella originaria e procedere alla conseguente riapertura dei termini.

Applicando tali principi alla fattispecie, **il TAR qualifica come significativa, ma non sostanziale, la trasformazione di un criterio di valutazione dell'offerta tecnica da tabellare a discrezionale**. Pur rimanendo invariata la caratteristica tecnica valutata ed il punteggio massimo attribuibile, cambia infatti il meccanismo di attribuzione del punteggio, imponendo al concorrente di confrontarsi con una valutazione qualitativa prima non prevista e, quindi, di valutare l'eventuale rimodulazione dell'offerta tecnica.

Analoga conclusione viene raggiunta con riferimento alla **disciplina della garanzia**. Lo spostamento del relativo *dies a quo* dalla data di accettazione della fornitura alla data del collaudo – *retius*, per le forniture, della verifica di conformità – interessa un elemento economicamente apprezzabile della prestazione e può incidere sui costi sopportati dall'operatore. Anche tale variazione richiede pertanto che il concorrente disponga del tempo necessario per rivalutare l'incidenza economica ed eventualmente adeguare il prezzo dell'offerta.

Particolarmente interessante è, infine, il passaggio relativo **all'accordo multi-fornitore**. L'introduzione di ulteriori per la distribuzione degli ordinativi tra gli aggiudicatari è considerata significativa perché può modificare la prevedibilità dei volumi conseguibili e, di conseguenza, la valutazione economica dell'offerta: secondo il TAR infatti, quando cambiano, anche solo potenzialmente, le regole attraverso le quali saranno distribuiti i volumi tra gli aggiudicatari, cambia una variabile che l'operatore economico può legittimamente considerare nella costruzione del prezzo.

Il TAR ha quindi annullato gli atti impugnati nella parte in cui mantenevano invariato il termine originario, imponendo alla Stazione appaltante di concedere una proroga di almeno quindici giorni, ritenendo invece non necessaria la ripubblicazione integrale della gara, poiché le modifiche riscontrate erano significative ma non sostanziali.

* * *

TAR Campania – Napoli, Sez. I, n. 5054 del 31 agosto 2026, n. 5054

Contratti Pubblici. In materia di responsabilità della Pubblica Amministrazione per illegittimità nelle procedure di gara, non è necessario che l'impresa danneggiata dimostri la colpa o il dolo dell'amministrazione.

Ai fini del riconoscimento del risarcimento del danno nell'ambito di una procedura di appalto, non sussiste per la parte danneggiata l'obbligo di provare la colpa o il dolo della Amministrazione, in quanto la relativa imputazione opera in termini obiettivi, atteso che la responsabilità assume, nella materia de qua, una coloritura funzionale compensativo-surrogatoria a fronte della impossibilità di conseguire l'aggiudicazione del contratto.

Questo è quanto affermato dal **TAR Campania** con la sentenza in commento.

La questione trae origine dalla proposizione di un ricorso finalizzato ad accertare il diritto in capo al ricorrente a ottenere l'integrale risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti a causa della illegittima esclusione, accertata dallo stesso Giudice in sede di merito e confermata in sede di appello. In particolare, con la suddetta richiesta, il ricorrente, non potendo avanzare richiesta di risarcimento in forma specifica, essendo stati completati i lavori da parte dell'aggiudicataria, ha chiesto il risarcimento per equivalente monetario.

Il **Collegio**, istruita la causa, ha accolto il ricorso, avendo ritenuto che la fattispecie in esame presenta tutti gli elementi necessari per ritenere sussistenti i presupposti di legge ai fini del risarcimento, ovvero:

a) "l'illegittimità dell'azione amministrativa"; b) "il nesso di causalità giuridica o funzionale"; c) "l'effettiva sussistenza e quantificazione del pregiudizio".

In particolare, il **Collegio** ha rilevato che, in ordine al requisito della colpevolezza, trattandosi di risarcimento del danno nell'ambito di una procedura di appalto, in base alla giurisprudenza eurounitaria **"... non sussiste per la parte danneggiata l'obbligo di provare la colpa o il dolo della P.A., in quanto la relativa imputazione opera in termini obiettivi, atteso che la responsabilità assume, nella materia de qua, una coloritura funzionale compensativo-surrogatoria a fronte della impossibilità di conseguire l'aggiudicazione del contratto (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2019, n. 2429; Id., sez. V, 19 luglio 2018, n. 4381)".** (ex multis Cons. Stato, sez. III, 4/03/2024, n. 2142; Id., 6/12/2021, n. 8148; Id. 1/02/2021, n. 912; Id., 30 novembre 2020, n. 7577; Id., 15/04/2019, n. 2429).

Il **Collegio**, accertato il diritto al risarcimento del danno, in ordine al *quantum* risarcibile, ha riconosciuto risarcibile solo il *"lucro cessante"*, ovvero il profitto che l'impresa avrebbe conseguito, ma non il *"danno emergente e curriculare"* per assenza di prove finalizzate a dimostrare il suddetto danno.

Nello specifico, per il **Collegio**, il *"danno emergente"*, presuppone un pregiudizio derivante dalla inutile partecipazione alla gara cagionato dalla scorrettezza dell'azione amministrativa (come nel caso di revoca, annullamento del bando o dell'aggiudicazione in violazione delle regole di correttezza e buona fede).

Per contro, in ipotesi come quella in esame, in cui il concorrente abbia regolarmente partecipato alla gara e abbia ottenuto l'annullamento dell'aggiudicazione disposta in favore di altro operatore, il “*danno emergente*” in esame non è risarcibile, in quanto non si individua un pregiudizio derivante da una inutile partecipazione alla gara, piuttosto, nella ipotesi in esame, ha rilevato il **Collegio**, vi sarebbe un ingiustificato arricchimento per il riconoscimento congiunto del rimborso delle spese di partecipazione, da un lato, e, dall'altro, del risarcimento per il lucro cessante.

Per quanto, concerne, il “*danno curriculare*”, il **Collegio** ha ritenuto infondata la domanda per assenza di prove, sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il suddetto danno “*...deve essere oggetto di puntuale dimostrazione, ancorata alla perdita di un livello di qualificazione già posseduta ovvero alla mancata acquisizione di un livello superiore, quale conseguenze immediate e dirette della mancata aggiudicazione... sicché solo all'esito di tale dimostrazione, relativamente all'an, è possibile procedere alla relativa liquidazione nel quantum (anche a mezzo di forfettizzazione percentuale applicata sulla somma riconosciuta a titolo di lucro cessante: cfr. ad es. Cons. Stato, Sez. V, 23 agosto 2019, n. 5803)*”. (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 14 novembre 2023, n. 9755).

In conclusione, il **Tar Campania**, ha accolto la richiesta di risarcimento dei danni solo con riferimento al lucro cessante nei termini sopra indicati.

PROVVEDIMENTI E ATTI NORMATIVI

ANAC – Delibera n. 278 del 7 luglio 2026

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 scorparabili.

Con la **Delibera n. 278 del 7 luglio 2026**, l'**Autorità Nazionale Anticorruzione**, ha fornito importanti indicazioni sulla corretta individuazione delle categorie di qualificazione nei bandi di gara, la quale, come afferma l'Autorità, assume fondamentale importanza, “*...in quanto la stessa condiziona l'accesso delle imprese alle procedure di gara ed incide sul rilascio dei certificati di esecuzione dei lavori e delle conseguenti attestazioni da parte delle SOA*”.².

L'**ANAC**, con la delibera in oggetto ha sottolineato che:

- 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;
- nell'attuale sistema di qualificazione dei lavori pubblici, è richiesta la qualificazione per tutte le categorie di opere generali e specializzate, come specificate nella Tabella A dell'Allegato II.12 del Codice, pertanto, **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 scorparabile 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).

Da qui, 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”**.

L'**ANAC**, sottolinea inoltre, che **le indicazioni fornite valgono anche per il subappalto sia necessario che facoltativo**.

L'**ANAC**, inoltre, osserva che **“...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.”** Ai sensi dell'art. 24, comma 1, dell'allegato II.12 al Codice, le Stazioni appaltanti provvederanno ad attribuire nel certificato di esecuzione dei lavori le categorie di lavori richieste nella *lex specialis* di gara.

In base a tali disposizioni, l'**ANAC** afferma, **“L'affidatario ed il subappaltatore non possono ottenere il certificato di esecuzione lavori e, conseguentemente, non possono implementare il loro attestato di qualificazione SOA, qualora il bando di gara non abbia correttamente scorporato le categorie diverse dalla prevalente, nonostante le lavorazioni (appartenenti alla categoria non oggetto di scorporo) siano state materialmente eseguite”**.

In conclusione, per l'**ANAC**, **l'omessa indicazione delle categorie di lavorazione nel bando di gara può avere conseguenze sulla corretta qualificazione dell'impresa affidataria e dei subappaltatori, nonché sulla corretta compilazione del CEL e, di conseguenza, sulla possibilità di ottenere o aggiornare l'attestazione SOA.**

La corretta individuazione delle categorie deve essere garantita **anche durante l'esecuzione del contratto**, soprattutto quando vengono realizzate **lavorazioni aggiuntive derivanti da modifiche contrattuali**.

Pertanto, le **stazioni appaltanti** devono indicare correttamente, nel bando e negli atti contrattuali, **categorie e classifiche** delle lavorazioni, in coerenza con il progetto, e devono verificare che l'impresa esecutrice possieda la **necessaria qualificazione**.

Per ogni ulteriore informazione, in ordine all'applicazione pratica delle indicazioni fornite dall'**ANAC**, si rinvia alla nostra comunicazione del 14 settembre u.s. [“ANAC - Delibera n. 278 del 7 luglio 2026: indicazioni sulla corretta individuazione delle categorie di qualificazione nei bandi di gara”](#)