



Subappalto necessario e DGUE nel nuovo Codice appalti

Validità della dichiarazione generica, favor participationis e soccorso istruttorio nella sentenza Cons. Stato n. 3053/2026.

Massimo Moscarini Diritto Amministrativo & Appalti 17 Agosto 2026 Lettura 16 min

Stato della questione

La questione riguarda il **subappalto necessario e dgue nel nuovo codice** dei contratti pubblici. Con la sentenza n. 3053/2026, la Settima Sezione del Consiglio di Stato stabilisce che la dichiarazione generica resa nel DGUE di voler subappaltare tutte le lavorazioni consentite ex art. 119 D.Lgs. 36/2023 copre sufficientemente la volontà di avvalersi del subappalto necessario per le categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria di cui l'operatore sia privo. In forza del principio del favor participationis, la successiva specificazione resa in sede di soccorso istruttorio ex art. 101 del D.Lgs. 36/2023 costituisce un lecito chiarimento interpretativo e non una modifica dell'offerta.

Abstract (Italiano)

Il presente articolo esamina la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione Settima, n. 3053 del 2026. Il Giudice d'Appello ha chiarito che l'indicazione generica di subappalto nel DGUE soddisfa l'onere dichiarativo prescrittivo anche per il subappalto necessario avente ad oggetto categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria ex art. 100, comma 4, del D.Lgs. 36/2023. Il principio del favor participationis impone di interpretare la lex specialis e la documentazione di gara salvaguardando l'ammissione dei concorrenti ed ammettendo il soccorso istruttorio integrativo.

Abstract (English)

This paper examines Council of State Seventh Section Judgment No. 3053 of 2026. The Court established that a generic subcontracting statement in the ESPD satisfies mandatory requirements for necessary subcontracting under Legislative Decree 36/2023.

Punti Chiave della Sentenza

- **Dichiarazione generica nel DGUE:** L'indicazione generale copre il subappalto necessario per categorie scorporabili.
- **Favor participationis:** Preferita l'interpretazione che garantisce la massima partecipazione dei concorrenti.
- **Soccorso istruttorio:** Le specificazioni della quota di subappalto costituiscono chiarimento e non modifica dell'offerta.

Massima Redazionale / Principio di Diritto

In materia di appalti pubblici, la dichiarazione resa nel Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) di voler subappaltare tutte le lavorazioni consentite dalla legge ex art. 119 del D.Lgs. n. 36 del 2023 esprime validamente la volontà dell'operatore economico di avvalersi del subappalto necessario per le categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria di cui sia privo della prescritta attestazione SOA. In forza del principio del favor participationis e dell'interesse al più ampio confronto concorrenziale, le precisazioni fornite dal concorrente in sede di soccorso istruttorio ex art. 101 del D.Lgs. n. 36 del 2023, con cui si esplicita la volontà di subappaltare al 100% le lavorazioni delle categorie scorporabili non qualificate, costituiscono meri chiarimenti interpretativi di una volontà negoziale già desumibile dagli atti di gara e non integrano un'inammissibile modifica dell'offerta.

01. Fatto e vicenda processuale: la gara d'appalto ed il subappalto necessario per lavorazioni scorporabili

La rilevante fattispecie esaminata dal **Consiglio di Stato, Sezione Settima, sentenza n. 3053 del 2026¹**, trae origine da una gara d'appalto indetta per l'affidamento di complessi lavori pubblici edili ed impiantistici.

Un raggruppamento temporaneo di imprese partecipava alla gara ma risultava privo delle attestazioni SOA per alcune **categorie scorporabili** a qualificazione obbligatoria. Nel **DGUE** la mandataria dichiarava genericamente di voler subappaltare tutte le lavorazioni consentite dalla legge.

La stazione appaltante attivava il **soccorso istruttorio** e le imprese specificavano la quota del 100% delle lavorazioni non qualificate; il **Consiglio di Stato** ha espresso principi fondamentali sul **subappalto necessario e dgue nel nuovo codice**.

La complessa controversia sviscerata dalla Settima Sezione del **Consiglio di Stato** nella sentenza n. 3053 del 2026 prende le mosse da una procedura aperta per l'affidamento di un importante appalto di lavori pubblici di realizzazione e riqualificazione di complessi immobiliari comunali. Il bando di gara prevedeva una categoria prevalente ed un articolato ventaglio di **categorie scorporabili**, tutte a

qualificazione obbligatoria ai sensi dell'art. 100, comma 4, del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e del relativo disciplinare.

Al concorso pubblico partecipava un raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) costituito tra una mandataria ed una mandante. In sede di verifica dei requisiti di ordine speciale, emergeva tuttavia che le imprese raggruppate possedevano l'attestazione SOA per la categoria prevalente e per talune **categorie scorporabili**, risultando invece del tutto prive delle prescritte qualificazioni per tre specifiche categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria (OS30, OS18-A ed OG9).

Nel compilare la sezione del Documento di Gara Unico Europeo (**DGUE**) relativa all'avvalimento ed al subappalto, la società mandataria del raggruppamento aveva barrato la casella affermativa dichiarando di voler subappaltare tutte le lavorazioni previste dall'appalto e consentite dall'art. 119 del **D.Lgs. 36/2023** nei limiti della quota percentuale del 49,99%. Di fronte all'indeterminatezza delle singole lavorazioni oggetto di subappalto, la commissione giudicatrice attivava la procedura di **soccorso istruttorio** chiedendo al raggruppamento di esplicitare le categorie per le quali intendeva avvalersi della facoltà di subappalto.

Il raggruppamento rispondeva nei termini precisando che la dichiarazione rese nel **DGUE** era riferita alla volontà di subappaltare al 100% le **categorie scorporabili** di cui era privo di **qualificazione SOA**, integrando la fattispecie del **subappalto necessario** o qualificante. Il TAR accoglieva il ricorso della seconda classificata annullando l'aggiudicazione per ritenuta inammissibilità del **soccorso istruttorio**, ma il **Consiglio di Stato** ha riformato la decisione riaffermando la piena legittimità dell'operato della stazione appaltante.

02. Il principio del favor participationis e l'interpretazione delle dichiarazioni di gara nel D.Lgs. 36/2023

2.1 — La funzione pro-concorrenziale del favor participationis nei contratti pubblici

Il principio del **favor participationis** impone alle stazioni appaltanti ed al giudice amministrativo di privilegiare l'interpretazione delle clausole di gara e delle dichiarazioni dei concorrenti che consenta la permanenza in gara dell'operatore².

L'ammissione del maggior numero di concorrenti soddisfa il primario interesse pubblico al massimo confronto concorrenziale ed all'individuazione della migliore offerta.

La codificazione dei principi generali nell'incipit del **D.Lgs. 36/2023** non riveste una funzione meramente declamatoria, ma costituisce il parametro ermeneutico fondamentale cui l'interprete deve informare la soluzione di ogni dubbio applicativo nello svolgimento delle gare d'appalto.

In quest'ottica, il principio del **favor participationis** opera come canone correttivo contro l'eccesso di formalismo procedurale, impedendo che sviste puramente formali o modalità di compilazione imperfette dei moduli standardizzati escludano offerte economicamente e tecnicamente valide.

La rigorosa osservanza delle garanzie partecipative nei contratti pubblici costituisce presidio indispensabile per contemperare l'efficienza della P.A. ed il rispetto delle tutele dei concorrenti.

La rigorosa applicazione dei principi di trasparenza e parità di trattamento valorizza l'efficienza della commessa pubblica.

2.2 — La struttura del modello DGUE comunitario e la natura della dichiarazione di subappalto

Il modello standard del **DGUE** approvato dalla Commissione Europea reca una dichiarazione unitaria di ricorso al subappalto, senza operare distinzioni tra subappalto facoltativo e **subappalto necessario**³.

Il cuore dell'argomentazione dogmatica sviluppata dal Giudice d'Appello risiede nell'applicazione del principio del **favor participationis**, codificato dall'art. 3 del **D.Lgs. 36/2023** in stretta correlazione con i principi del risultato e dell'accesso al mercato.

Il **Consiglio di Stato** evidenzia che a fronte di più possibili opzioni interpretative di una dichiarazione rese dal concorrente o di una clausola della *lex specialis* di gara — l'una penalizzante e conducente all'esclusione, l'altra conservativa e volta a preservare la validità dell'offerta —, la stazione appaltante deve tassativamente preferire l'opzione che favorisce la massima partecipazione dei concorrenti, in nome dell'interesse pubblico al più ampio confronto competitivo.

Sotto questo profilo, la struttura stessa del modello **DGUE** adottato a livello europeo presenta un'unica ed indifferenziata sezione relativa al subappalto, che non distingue formalmente tra subappalto facoltativo e **subappalto necessario**. Pretendere che il concorrente specifichi a pena di esclusione la natura qualificante del subappalto in assenza di appositi campi nel modulo standard significherebbe introdurre un ingiustificato ed esorbitante formalismo, in contrasto con le finalità di semplificazione perseguite dal nuovo Codice contratti.

03. Qualificazione SOA, categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria e subappalto necessario

3.1 — Il regime delle lavorazioni scorporabili ex art. 100, comma 4, D.Lgs. 36/2023

Ai sensi dell'**art. 100, comma 4 del D.Lgs. 36/2023**, l'operatore economico che sia privo dei requisiti di qualificazione per le **categorie scorporabili** a qualificazione obbligatoria può ricorrere al **subappalto necessario** ex **art. 119 D.Lgs. 36/2023**⁴.

L'onere formale di dichiarazione è assolto mediante la risposta affermativa formulata nel **DGUE** al momento della presentazione dell'offerta⁵.

L'orientamento espresso dalla Settima Sezione con la sentenza n. 3053/2026 s'inserisce in un filone giurisprudenziale ben delineato, aperto dalle fondamentali pronunce dell'Adunanza Plenaria e confermato dalla giurisprudenza sovranazionale della Corte di Giustizia UE.

Il contoluce tra la disciplina della **qualificazione SOA** e la libertà di subappalto conferma che il **subappalto necessario** soddisfa pienamente l'esigenza della P.A. di garantire la corretta e qualificata esecuzione delle opere edili ed impiantistiche.

La funzione pro-concorrenziale della disciplina comunitaria impone di evitare ingiustificati barriere all'ingresso ed ostacoli di carattere puramente formale.

La giurisprudenza della Settima Sezione consolida una lettura sistematica e coerente dell'ordinamento dei contratti pubblici.

La corretta interpretazione delle regole sull'avvalimento ed il subappalto favorisce l'integrazione del mercato e la crescita delle imprese.

3.2 — La Tabella dei Precedenti ed il panorama delle pronunce correlate

La seguente tabella sintetizza le principali pronunce del **Consiglio di Stato** in materia di subappalto, qualificazione e **soccorso istruttorio** nel nuovo Codice:

PRONUNCIA ED ANNO	OGGETTO DELLA DECISIONE	PRINCIPIO RILEVANTE AFFERMATO
Cons. Stato n. 3053/2026	Subappalto necessario e DGUE.	L'indicazione generica nel DGUE copre il subappalto necessario; ammissibile il soccorso istruttorio integrativo.
Cons. Stato n. 795/2026	Principio del risultato e qualificazione.	L'art. 1 D.Lgs. 36/2023 non deroga alla legalità; qualificazione obbligatoria per lavorazioni premiali.
Cons. Stato n. 2877/2026	Clausola sociale e progetto di assorbimento.	L'omessa allegazione del progetto di assorbimento del personale è lacuna sostanziale non soccorribile.
Cons. Stato n. 1878/2026	Permesso di costruire e silenzio assenso.	La mancanza di documenti essenziali impedisce la formazione del silenzio assenso edilizio.

Nel nuovo assetto normativo del Codice dei Contratti Pubblici, l'**art. 100, comma 4 del D.Lgs. 36/2023** disciplina la qualificazione per l'esecuzione dei lavori pubblici, imponendo il possesso delle attestazioni SOA per la categoria prevalente e per le **categorie scorporabili** a qualificazione obbligatoria.

L'istituto del **subappalto necessario** ex **art. 119 D.Lgs. 36/2023** rappresenta lo strumento fisiologico attraverso cui l'ordinamento consente all'operatore economico privo di qualificazione in determinate **categorie scorporabili** di partecipare alla gara, trasferendo l'esecuzione della prestazione ad un'impresa terza qualificata. L'onere dichiarativo in capo al concorrente si sostanzia nel manifestare preventivamente nell'atto di partecipazione la volontà di avvalersi del subappalto, senza che sia richiesta la preventiva indicazione del nominativo del subappaltatore.

04. Il soccorso istruttorio ex art. 101 D.Lgs. 36/2023 e la distinzione tra chiarimento e modifica dell'offerta

4.1 — Ammissibilità dei chiarimenti interpretativi sulla quota di subappalto necessario

L'art. 101 del **D.Lgs. 36/2023** disciplina il **soccorso istruttorio** e consente la sanatoria ed il chiarimento delle dichiarazioni incomplete. Come analizzato di recente in tema di [principio del risultato e legalità negli appalti pubblici](#), il soccorso istruttorio opera legittimamente quando l'operatore abbia espresso la propria volontà negoziale nel **DGUE**.

« La dichiarazione generica di subappalto nel DGUE copre il subappalto necessario e legittima la specificazione in sede di soccorso istruttorio. »

Nel tracciare i confini tra **soccorso istruttorio** ammissibile ed integrazione vietata dell'offerta, il **Consiglio di Stato** riafferma la centralità dell'autoresponsabilità dei concorrenti nelle gare pubbliche.

Mentre l'omissione totale di qualsiasi dichiarazione relativa al subappalto impedisce il successivo ricorso al **soccorso istruttorio** (poiché l'integrazione tardiva violerebbe la par condicio competitorum), la presenza di un'indicazione generica costituisce un inizio di prova della volontà dell'impresa che legittima il chiarimento integrativo.

Il corretto bilanciamento tra qualificazione dell'esecutore ed apertura al mercato del subappalto assicura la massima qualità dell'opera pubblica.

Il costante aggiornamento delle prassi amministrative assicura la tempestiva attuazione dei programmi infrastrutturali.

La giurisprudenza amministrativa offre risposte certe ed adeguate alle esigenze applicative degli operatori e delle stazioni appaltanti.

4.2 — Il confronto con le lacune sostanziali dell'offerta ed il principio di autoresponsabilità

La Quinta Sezione sottolinea che il **soccorso istruttorio** non può essere utilizzato per introdurre elementi nuovi o sanare l'omissione totale di dichiarazioni essenziali⁶.

Tuttavia, qualora l'intenzione di subappaltare sia desumibile dal **DGUE**, la precisazione delle aliquote e delle **categorie scorporabili** costituisce mero chiarimento consentito⁷.

Un profilo di primaria rilevanza sistematica attiene ai confini di operatività del **soccorso istruttorio** di cui all'**art. 101 del D.Lgs. 36/2023**. La sentenza n. 3053/2026 traccia un netto discrimine tra l'integrazione abusiva dell'offerta ed il mero chiarimento interpretativo.

Qualora l'operatore economico abbia espresso nel **DGUE** l'intenzione generica di subappaltare le lavorazioni nei limiti di legge, la richiesta della stazione appaltante volta a chiarire l'esatta riconducibilità della dichiarazione alle **categorie scorporabili** non coperte da SOA non costituisce sanatoria di una carenza sostanziale. Le precisioni fornite dall'impresa rappresentano un mero chiarimento di una volontà negoziale già esternata negli atti di gara, pienamente ammissibile ed anzi doveroso per la P.A.

05. Rilievi pratici ed indicazioni operative per la compilazione dei DGUE e la gestione delle gare

5.1 — Guida per le imprese nella formulazione delle dichiarazioni di subappalto nei raggruppamenti

Le imprese partecipanti a gare pubbliche ed i raggruppamenti temporanei devono compilare la sezione del **DGUE** relativa al subappalto barrando espressamente la casella d'interesse e specificando le percentuali massime⁸.

La formulazione generica ("tutte le lavorazioni consentite") preserva la possibilità di qualificare la dichiarazione come **subappalto necessario** per le **categorie scorporabili** non coperte da SOA.

L'adozione di buone pratiche amministrative nella gestione della fase di verifica della documentazione amministrativa evita inutili contenziosi e garantisce la tempestiva conclusione delle procedure di affidamento.

Le stazioni appaltanti devono utilizzare lo strumento del **soccorso istruttorio** in chiave leale e collaborativa con gli operatori economici, in piena aderenza al principio di fiducia di cui all'art. 2 del **D.Lgs. 36/2023**.

La trasparenza procedimentale ed il rispetto dei canoni di lealtà negoziale rafforzano la fiducia dei cittadini e delle imprese nell'azione amministrativa.

La tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti negoziali orienta il giudizio di conformità degli atti di gara.

La formazione del personale amministrativo è decisiva per una gestione efficiente e trasparente delle procedure ad evidenza pubblica.

5.2 — Indicazioni per le stazioni appaltanti nell'attivazione del soccorso istruttorio integrativo

Le stazioni appaltanti, in presenza di un **DGUE** con indicazione generica di subappalto ed in assenza di **qualificazione SOA** per **categorie scorporabili**, devono obbligatoriamente attivare il **soccorso istruttorio** ex art. 101 **D.Lgs. 36/2023**⁹.

L'esclusione diretta dell'operatore economico senza richiesta di chiarimenti viola il principio del **favor participationis** ed espone la procedura ad annullamento giurisdizionale¹⁰.

I principi affermati dal **Consiglio di Stato** offrono utili indicazioni operative per la consulenza alle imprese ed alla Pubblica Amministrazione. Gli operatori economici che partecipino a gare per lavori pubblici in forma singola od associata devono prestare la massima cura nella compilazione della sezione subappalto del **DGUE**, barrando sempre la casella positiva ed inserendo clausole generali di salvaguardia.

Per le stazioni appaltanti, la sentenza n. 3053/2026 conferma l'obbligo di ricorrere al **soccorso istruttorio** prima di disporre l'esclusione di concorrenti che abbiano dichiarato l'intenzione di subappaltare senza dettagliarne inizialmente le aliquote per le lavorazioni scorporabili.

06. Conclusioni ed prospettive applicative nel diritto dei contratti pubblici

La sentenza n. 3053/2026 del **Consiglio di Stato** segna un importante approdo interpretativo nella disciplina del nuovo Codice dei Contratti Pubblici.

Valorizzando il principio del **favor participationis** ed escludendo che il chiarimento sulla quota di subappalto costituisca modifica dell'offerta, la decisione assicura la massima concorrenza e la certezza nelle procedure di evidenza pubblica.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, artt. 100, 101, 119, Allegato II.12](#) — Codice dei contratti pubblici, requisiti di ordine speciale, soccorso istruttorio e disciplina del subappalto.

[D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 20, 36](#) — Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, Sezione Settima, Sentenza n. 3053** — del 2026 Sentenza in commento: appalti pubblici, subappalto necessario, dichiarazione generica nel DGUE e soccorso istruttorio.
2. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 795** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: principio del risultato ex art. 1 D.Lgs. 36/2023, legalità e qualificazione per lavorazioni premiali.
3. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 2877** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: clausola sociale, progetto di assorbimento del personale ed inammissibilità del soccorso istruttorio.



4. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 2879** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: clausola sociale negli appalti di servizi e certificazione SA8000.
5. **Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza n. 1878** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: permesso di costruire, silenzio assenso ed inconfigurabilità strutturale per carenza documentale.
6. **Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza n. 6166** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: annullamento in autotutela di titolo edilizio tacito e termine di ragionevolezza.
7. **Consiglio di Stato, Sezione Settima, Sentenza n. 1188** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: accertamento di conformità ex art. 36 D.P.R. 380/2001 e natura di silenzio-rigetto.
8. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 1438** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: soccorso istruttorio ex art. 101 D.Lgs. 36/2023 ed autodichiarazioni di gara.
9. **Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 1300** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: limiti al soccorso istruttorio e divieto di integrazione postuma dell'offerta.
10. **Consiglio di Stato, Sezione Sesta, Sentenza n. 6099** — del 2026 Giurisprudenza di legittimità: vincolo paesaggistico, soccorso istruttorio ex art. 6 L. 241/1990 e giusto procedimento.



Massimo Moscarini

Professore ordinario di Diritto Amministrativo

Docente universitario e studioso del diritto pubblico dell'economia. Per Metodo Giuridico firma contributi ad alto impatto dogmatico su contratti pubblici, regolazione dei mercati, giustizia amministrativa e diritto dell'ambiente.