

## Il subappalto nei contratti pubblici

*The subcontracting in the Public Procurement Code*

di *Giuseppe Di Pietro*

**Abstract [ITA]:** Il subappalto ha rappresentato, tradizionalmente, uno strumento generatore di innumerevoli questioni teorico-applicative nel contesto della disciplina dei contratti pubblici, anche in ragione di vincoli al ricorso di tale mezzo imposti dalla normativa di riferimento. Il presente saggio, allora, intende tracciare una breve disamina del quadro emergente dal d.lgs. n. 36/2023.

**Abstract [ENG]:** *Subcontracting has traditionally been a tool that generates countless theoretical-applicative issues in the context of the regulation of public contracts, also due to the constraints on the use of this means imposed by the reference legislation. This essay, therefore, intends to trace a brief examination of the framework emerging from Legislative Decree no. No 36/2023*

**Parole chiave:** Appalti pubblici – Codice dei contratti pubblici – subappalto

**Keywords:** *Public procurement – Public Procurement Code – subcontracting*

**SOMMARIO:** 1. Premesse. – 2. Breve *excursus* storico-normativo sull’evoluzione del subappalto nella disciplina dei contratti pubblici. – 3. Il subappalto nel Codice dei contratti pubblici vigente. – 4. Conclusioni.

### 1. Premesse.

Il subappalto, è risaputo, è il contratto con il quale l’appaltatore affida a terzi soggetti l’esecuzione delle prestazioni oggetto dell’appalto stesso. Esso rappresenta uno strumento negoziale che consente agli operatori di mercato di soddisfare la domanda attraverso la collaborazione fra più imprese per l’esecuzione dell’opera o del servizio, attraverso due principali schemi: un’integrazione “orizzontale”, in cui gli operatori realizzano la stessa opera, fornitura o servizio, una “verticale”, in cui uno di esse sovrintende all’opera o al servizio che vengono prestati dall’altro<sup>1</sup>.

Per indugiare sulle classificazioni, si deve pure osservare che il subappalto “facoltativo” si verifica quando l’operatore economico è già in possesso di tutti i requisiti di qualificazione necessari per eseguire l’intero appalto. Il subappalto “necessario” (o “qualificante”), invece, è una figura giuridica che consente ad un’impresa, qualificata solo per la categoria prevalente dei lavori, di partecipare a una gara d’appalto anche se non possiede le qualifiche richieste per le categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria (cioè per lavorazioni che richiedono una qualificazione specifica). In tal caso, l’impresa non può eseguire direttamente tali lavorazioni, ma deve subappaltarle a soggetti in possesso dei requisiti<sup>2</sup>.

In questa prospettiva, allora, il subappalto costituisce strumento “agile”, alternativo rispetto ad altre scelte, quali il contratto di rete, il consorzio, varie forme d’associazione tra imprese, che si rivela particolarmente utile nella prospettiva dello svolgimento di un unico “affare” (come nel caso dell’esecuzione, per l’appunto, di una commessa pubblica)<sup>3</sup>.

Si tratta di modelli operativi che, sotto certi profili, dovrebbero essere guardati con favore, in

<sup>1</sup> In argomento, vd. anche AVCP, *Analisi del subappalto e della struttura delle imprese subappaltatrici*, Roma, 2011, reperibile sul sito *web* dell’istituzione.

<sup>2</sup> Sulla perdurante vigenza della figura, vd. il parere MIT del 3 giugno 2025, n. 3526.

<sup>3</sup> A. ALBANESE, *Il subappalto*, in *Revista Boliviana Derecho*, 2024, 1, 196 ss.

quanto l'aggregazione consente, di massima, utili sinergie, in termini di impiego di *know how* nonché di fattori produttivi maggiori rispetto a quelli generalmente posseduti dal singolo operatore, nonché in ragione del fatto che si è dinnanzi ad uno strumento "antimonopolistico", permettendo esso l'ingresso del mercato di imprese medio-piccole, specie se *iper-specializzate* in particolari settori. Non è un caso, dunque, che la giurisprudenza europea abbia, a più riprese, rimarcato l'illegittimità della normativa degli Stati membri in termini di previsione di eccessivi limiti al ricorso del subappalto nel settore della contrattualistica pubblica – vd. CGUE, Sezione Quinta, 5 aprile 2016, causa C-298/15; CGUE, Terza Sezione, 14 luglio 2016, causa C-406/14; CGUE, Sezione Quinta, 26 settembre 2019, causa C-63/18; CGUE, Quinta Sezione, 27 novembre 2019, causa C-402/18 – proprio nella prospettiva della natura "pro-concorrenziale" del subappalto<sup>4</sup>.

Da qui a breve si rileverà come il diritto sovranazionale abbia influenzato le evoluzioni della disciplina nel contesto della contrattualistica pubblica; valga però considerare come la legislazione interna, *ab initio*, abbia mostrato una certa "diffidenza" rispetto a questo strumento negoziale-operativo.

Come venne già stabilito dall'art. 1656 c.c. per l'appalto privato, nonché, originariamente, dall'art. 339 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, All. F per quello di opere pubbliche<sup>5</sup>, tale affidamento non è consentito in difetto di autorizzazione da parte del committente, essendo considerato l'appalto una forma di contratto che presenta caratteri di "*intuitu personae*"<sup>6</sup>. Tale vincolo, nell'ambito dei contratti con la P.A., del resto, ha risposto, nel contempo, a ben considerare, ad esigenze di ordine pubblico economico, avendo inteso il legislatore evitare che il mercato venisse dominato dalla figura di meri intermediari, con effetto distorsivo derivante dall'implementazione dei costi di approvvigionamento<sup>7</sup>.

Allorquando, poi, il legislatore italiano comprese come il settore degli appalti pubblici fosse divenuto un polo d'attrazione degli interessi della malavita organizzata, venne introdotta, con l'art. 21 della l. 13 settembre 1982, n. 646, una disposizione incriminatrice per l'ipotesi della concessione dell'opera pubblica in subappalto, da parte dell'affidatario, senza autorizzazione della stazione appaltante<sup>8</sup>. Sicchè, in giurisprudenza è stato stabilito che «ai sensi dell'art. 21 della l. n. 646/1982, è vietato il subappalto senza autorizzazione, con la conseguenza che in tal caso il contratto di subappalto si rivela in contrasto con una norma imperativa e ciò determina la nullità del contratto stesso, non trovando alcuna tutela giuridica neanche sotto il profilo dell'arricchimento ingiustificato *ex art. 2041 c.c.*»<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> L. TUFARELLI – M. DI CARLO, *Il codice appalti*, Milano, 2023, 112.

<sup>5</sup> In argomento, vd. P. COSENTINO, *Il subappalto: dall'art. 339 legge fondamentale sui lavori pubblici all'attualità*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1992, 5, 1, 631 ss.

<sup>6</sup> Cass., Sez. II, 5 settembre 1994, n. 7649.

<sup>7</sup> In argomento, in dottrina, vd. P. CENDON, *artt. 1655-1702, appalto e trasporto*, in AA.VV., *Commentario al codice civile*, vol. XVII, Milano, 2008, 67-68.

<sup>8</sup> Per comodità del lettore, si riporta qui di seguito il testo della disposizione: «1. Chiunque, avendo in appalto opere riguardanti la pubblica amministrazione, concede anche di fatto, in subappalto o a cottimo, in tutto o in parte le opere stesse, senza l'autorizzazione dell'autorità competente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa non inferiore ad un terzo del valore dell'opera concessa in subappalto o a cottimo e non superiore ad un terzo del valore complessivo dell'opera ricevuta in appalto. Nei confronti del subappaltatore e dell'affidatario del cottimo si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni e della multa pari ad un terzo del valore dell'opera ricevuta in subappalto o in cottimo. È data all'amministrazione appaltante la facoltà di chiedere la risoluzione del contratto. 2. L'autorizzazione prevista dal precedente comma è rilasciata previo accertamento dei requisiti di idoneità tecnica del subappaltatore, nonché del possesso, da parte di quest'ultimo, dei requisiti soggettivi per l'iscrizione all'albo nazionale dei costruttori. L'autorizzazione non può essere rilasciata nei casi previsti dall'art. 10-*quinquies* della l. 31 maggio 1965, n. 575». Sull'estensione di tale disposizione al subappalto di servizi e forniture, vd. Cass., Sez. V, 3 luglio 2009, n. 35057.

<sup>9</sup> Corte App. Salerno, Sez. I, 1 giugno 2022, n. 686. Così anche Corte App. Bari, Sez. II, 10 maggio 2021, n. 882. Nella giurisprudenza di legittimità, vd. Cass. Sez. II, 15 gennaio 2014, n. 713 e, in precedenza, Cass., Sez. I, 16 luglio 2003, n. 11131. In argomento, vd. A. GUERRIERO, *Profili penalistici e strumenti di intervento in tema di abusi nelle procedure degli appalti pubblici*, in *Cass. Pen.*, 1998, 12, 3444 ss.; C. LATTANZI, *Subappalto non autorizzato di opere pubbliche*, *loc. ult. cit.*, 3389 ss.; L. BISORI, *Rilevanza penale del subappalto non autorizzato di forniture*, in *Urb. App.*, 2001, 3, 336

Si tratta di conseguenze giuridiche di particolare severità, laddove, invece, nel settore “civile” «la giurisprudenza si è soffermata a più riprese sull’art. 1656 c.c. per valutare le conseguenze della violazione del divieto di subappalto, in assenza di autorizzazione del committente. La Cassazione ha sottolineato come l’originario committente rimanga estraneo, anche in caso di autorizzazione, al contratto di subappalto, nonostante la natura derivata di quest’ultimo. La valutazione delle conseguenze della stipula di un contratto di subappalto non autorizzato in termini di nullità relativa, eccepibile dal solo committente, o di annullabilità è stata prospettata in dottrina ma, secondo la giurisprudenza maggioritaria, si deve invece considerare il contratto comunque pienamente valido, ma inefficace nei confronti del committente originario non autorizzante. La stipula del subappalto costituisce un inadempimento da parte dell’appaltatore originario, valorizzabile secondo i principi che regolano la materia. Sicché la risoluzione del rapporto tra committente e appaltatore originario presuppone la gravità dell’inadempimento e un’eventuale clausola contrattuale che stabilisse, a priori, l’equazione tra subappalto non autorizzato e inadempimento grave non è idonea a supportare tale conclusione»<sup>10</sup>.

La giurisprudenza, a più riprese, ha chiarito come il subappalto costituisca una forma pattizia, nel contempo, “autonoma” e “derivata”. Con tali termini si vuole indicare, in estrema sostanza, che il contenuto del contratto di appalto non si trasfonde automaticamente in quello di subappalto, essendo le parti libere di disciplinare quest’ultimo rapporto attraverso clausole particolari, seppur necessariamente “compatibili” con il contratto “madre”. Così, ad esempio, l’appaltatore potrebbe legittimamente esigere la penale convenuta nel contratto di subappalto per ritardo indipendentemente dalla circostanza che una simile clausola sia compendiata nel contratto di appalto e dal fatto che l’appaltante possa vantare pretese, nei confronti dell’affidatario, per inadempimento. Per altro verso, la natura “derivata” del subappalto (in termini di “sub-contratto”) determina che le vicende del contratto-base siano idonee a ripercuotersi, in varie modalità, sul contratto di subappalto. Così, sempre per prospettare un esempio, qualora il contratto “principale” venisse risolto per colpa dell’appaltatore, tale elemento si riflette sul rapporto di subappalto, determinando conseguenze quali l’eventuale diritto del subappaltatore a richiedere, a sua volta, il risarcimento del danno da inadempimento nei confronti dell’appaltatore medesimo<sup>11</sup>.

Si tratta, dunque, di una figura di rilevante interesse, che merita approfondimento. Prima di volgere, però, l’attenzione alla disciplina vigente del subappalto nei contratti pubblici, si ritiene opportuno fornire un veloce quadro storico-ricostruttivo della disciplina, che metterà in luce come si sia al cospetto di uno degli istituti più tormentati nel suddetto panorama.

## 2. Breve *excursus* storico-normativo sull’evoluzione del subappalto nella disciplina dei contratti pubblici.

In origine, il subappalto nei rapporti contrattuali con la P.A. era, tendenzialmente vietato, salva autorizzazione da parte della stazione appaltante, che, contrariamente al settore privato, sulla base dell’art. 339 della l. n. 2248/1865 All. F. cit., avrebbe dovuto essere esplicita, pena la risoluzione del contratto e l’applicazione di una sanzione amministrativa. Per il resto, non vi erano restrizioni per tipologie di prestazione e importi<sup>12</sup>.

Quanto al successivo *excursus* storico-normativo della disciplina del subappalto in Italia, esso riflette una tensione costante tra due esigenze contrapposte: *da un lato*, la tutela della legalità

ss.

<sup>10</sup> Cass., Sez. II, 23 marzo 2026, n. 6960.

<sup>11</sup> Su questa figura contrattuale vd., tra le monografie, A. VALLETTI, *Il subappalto*, Milano, 2005; N. CENTOFANTI – M. FAVAGROSSA – P. CENTOFANTI, *Il subappalto*, Padova, 2012; G. FERRARO, *Il subappalto di opere pubbliche*, Napoli, 2012; L. SADILE, *Il subappalto dei lavori pubblici*, Milano, 2024; R. BERLOCO – P. FALCHICCHIO, *Subappalto negli appalti pubblici*, Palermo, 2024.

<sup>12</sup> A. LINGUITI, sub art. 118, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, 2013, 1422.

(prevenzione di infiltrazioni criminali e sfruttamento del lavoro) nonché della natura *lato sensu* “fiduciaria” dei rapporti con la P.A.<sup>13</sup>, e la libertà di concorrenza (promossa dall’UE per favorire l’accesso delle PMI al mercato), *dall’altro*<sup>14</sup>.

Volendo ripercorrere, allora, seppur per sommi capi, tale *iter*, si deve rilevare, innanzitutto, la peculiarità del panorama italiano, connotato dalla presenza mafiosa, che ha influenzato notevolmente la disciplina degli appalti pubblici, conducendo il legislatore ad approcciare il subappalto come potenziale “rischio” di infiltrazione, nonché quale fonte di guadagno attrattiva di consorterie criminali, tanto da limitare fortemente il ricorso a tale strumento negoziale<sup>15</sup>.

Queste, dunque, le *rationes iuris* della disciplina introdotta dapprima con la l. n. 646/1982 cit. (c.d. “Legge Rognoni-La Torre”)<sup>16</sup> e, poi, con la l. 19 marzo 1990, n. 55, che varò una linea rigorosa<sup>17</sup>. In quest’ambito, la previsione del subappalto per opere/lavori (art. 18) venne tracciata come una vera e propria eccezione alla regola, subordinata alla preventiva autorizzazione della committenza, all’indicazione della volontà dell’offerente di subappaltare in sede di offerta, ad un limite “quantitativo” rigido del subappalto (ad un certo punto fissato in misura pari al 30% del valore della commessa)<sup>18</sup>.

Tali disposizioni vennero estese ai servizi e alle forniture con gli artt. 18 del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 e 16 del d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358<sup>19</sup>.

Sulla base della normativa, assai stratificata e disorganica, successivamente intervenuta, vennero, poi, a consolidarsi i seguenti principi: i) subappaltabilità del 30% della categoria prevalente della commessa; ii) subappaltabilità totale delle altre categorie; iii) un divieto di subappalto per le categorie “superspecializzate”, qualora di importo significativo rispetto al valore complessivo della commessa<sup>20</sup>; iv) la nullità del contratto di subappalto non autorizzato, a fronte della facoltà di

<sup>13</sup> Sul concetto di “fiducia” nel nuovo Codice dei contratti pubblici, vd., di recente, G. SIMONETTI, *Fiducia e diritto*, in *Riv. Trim. Sc. Amm.*, 2024, 4, 1 ss.; A. CATERINO, *La fiducia nel settore dei contratti pubblici alla luce della recente giurisprudenza*, in *Queste Istituzioni*, 2025, 3, 76 ss. Sull’idea del rapporto contrattuale con la P.A. *intuitu personae*, vd. S. D’ANCONA, *Sul principio di fiducia a due anni dall’entrata in vigore dell’art. 2 del Codice dei contratti pubblici*, in *CERIDAP*, 2026, 1, 65 ss.

<sup>14</sup> Sul tema, vd. M. CLARICH, *Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale*, in *Dir. Amm.*, 2016, 1-2, 71 ss.

<sup>15</sup> Su questi argomenti, vd., in ordine alle misure anti-infiltrazione, E. VALERIANI, *Fenomeni corruttivi e di tipo mafioso nel settore degli appalti pubblici: strumenti di tutela e “autotutela” del mercato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 21 febbraio 2024; R. ROLLI – F. DE CICCO, *Mafia e contratti pubblici: ciò che cambia col nuovo codice*, in [www.ratioiuris.it](http://www.ratioiuris.it), 1 febbraio 2025. Per una ricostruzione storica relativa all’ingresso della mafia nella gestione degli appalti, vd. S. SPARTÀ, *Appalti pubblici e criminalità organizzata*, in *Riv. St. Ric. Crim. Org.*, 2016, 3, 24 ss.

<sup>16</sup> Su cui vd., *ex multis*, P. CARBONE, *Il subappalto nella legge antimafia: luci, ombre e prospettive*, in *Dem. Dir.*, 1983, 6, 123 ss.; più di recente, A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa, 2019, 89 ss.; E. CICONTE (a cura di), *La legge Rognoni-Latorre tra storia e attualità*, Soveria Mannelli, 2022.

<sup>17</sup> R. PAPANIA, *La partecipazione trasversale alle gare d’appalto: l’avvalimento della capacità delle imprese “terze”*, in *Foro Amm. CDS*, 2007, 6, 1961 ss.

<sup>18</sup> S. SANTORO, *Il subappalto nei rapporti fra pubblica amministrazione appaltante e imprese*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 1990, 9, 1, 1148 ss.; C. DI GAETANO, *Problemi interpretativi e analisi delle modifiche apportate dalla nuova normativa antimafia in tema di concessione in subappalto*, in *CdS*, 1991, 2, 2, 453 ss.; L. GIAMMARINO, *Lavori pubblici: categorie di opere e lavori speciali*, in *Giur. Merito*, 1997, 1, 159 ss. In giurisprudenza, vd. CdS, Sez. VI, 16 aprile 2003, n. 1979; CdS, Sez. VI, 6 luglio 2005, n. 3728.

<sup>19</sup> Cfr. CdS, Sez. V, 22 luglio 2002, n. 4010.

<sup>20</sup> G. PISICCHIO, *L’istituto del subappalto di OO.PP. e la sua evoluzione*, in *Amm. It.*, 1998, 1, 62 ss.; G. PASCONI, *Nuova disciplina del subappalto. Problemi applicativi*, in *App. Urb. Ed.*, 1998, 7-8, 393 ss.; F. CARINGELLA, *La nuova disciplina del subappalto dopo la “Merloni-ter”*, in *Urb. App.*, 1999, 2, 121 ss.; S. BANDINI ZANIGNI, *Il subappalto nei contratti di appalto di opere pubbliche, pubbliche forniture e servizi*, in *Riv. Trim. App.*, 1999, 3, 407 ss.; L.V. MOSCARINI, *Il subappalto*, in *Riv. Trim. App.*, 1999, 3, 503 ss.; M. SANINO, *Disciplina intertemporale del subappalto: l’individuazione della categoria prevalente; requisiti del subappaltatore*, in *App. Urb. Ed.*, 1999, 9, 451 ss.; A. FERRUTI, *Le principali modificazioni alla disciplina del subappalto operate dalla l. 18 novembre 1998, n. 415 (cosiddetta Merloni-ter)*, in *Riv. Trim. App.*, 2000, 1, 33 ss.; M.A. SANDULLI, *Osservazioni sulla disciplina dell’art. 141 del d.P.R. n. 554 del 1999, in materia di subappalto*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2000, 3, 513 ss.; A.R. TASSONE, *Subappalto: il nuovo ambito di applicazione*,

risolvere il contratto di appalto in capo alla stazione appaltante (art. 21, l. n. 646/1982).

La “Merloni-quater” (l. 1 agosto 2002, n. 166, recante “disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti”) con riferimento alla subappaltabilità di «lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti ed opere speciali», stabilì che se essi fossero stati presenti in aggiunta alla categoria prevalente per un valore singolarmente superiore al 15% dell’importo complessivo dell’appalto, non avrebbero potuto essere a loro volta subappaltati in percentuale eccedente quella ammessa per la categoria prevalente (30%), imponendo, pertanto, gli operatori non qualificati nelle corrispondenti categorie per almeno il 70% del relativo valore, a organizzarsi in forma concorrente per coprire, tramite altra entità, la qualificazione mancante<sup>21</sup>.

L’art. 118 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, pure per l’effetto delle modifiche intervenute in seguito<sup>22</sup>, ha mantenuto l’impostazione restrittiva (cfr. comma 2), confermando obblighi di precisazione da parte della stazione appaltante, quello dell’offerente di indicazione delle volontà di ricorrere allo strumento al momento della partecipazione alla procedura, di autorizzazione preventiva, il tetto del 30% per la categoria prevalente nell’ambito dei lavori<sup>23</sup>, laddove limiti vennero esplicitamente previsti anche in relazione a servizi e forniture (subappaltabilità del 30% dell’intero valore del contratto), con l’obiettivo di garantire che l’aggiudicatario eseguisse personalmente la “parte principale” della commessa (cfr. comma 1)<sup>24</sup>.

Si trattò di previsioni che si collocarono, comunque, in posizione disallineata rispetto alla normativa europea e, in particolare, alla Direttiva 2004/18/CE, che non contemplava limiti al

---

*requisiti e procedure*, in *App. Urb. Ed.*, 2000, 4, 200 ss.; M.A. SANDULLI, *Osservazioni sulla disciplina dell’art. 141 del d.P.R. n. 554 del 1999, in materia di subappalto*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2000, 5, 513 ss.; A. FERRUTI, *Il regolamento di attuazione della Merloni-ter. La direzione e l’esecuzione dei lavori; l’appalto integrato e il subappalto*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, 7, 662 ss.; G. ZGAGLIARDICH, *Mancata indicazione, nell’offerta, delle imprese candidate al subappalto prima e dopo la legge Merloni-ter*, in *Urb. App.*, 2000, 7, 757 ss.; L. TARANTINO, *Subappalto e collegamento tra imprese*, in *Urb. App.*, 2000, 10, 1120 ss.; F. SALIERNO, *Il subappalto negli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in *Studium Iuris*, 2001, 12, 1451 ss.; D. VAGNOZZI, *Il subappalto nei contratti pubblici*, in *Riv. Trim. App.*, 2001, 4, 731 ss.; S. NAPOLITANO, *I limiti al subappalto dei lavori pubblici e la qualificazione delle imprese*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 3 agosto 2002.

<sup>21</sup> S. TROGU, *Il project financing alla luce della Merloni-quater*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 25 settembre 2002; M. GENTILE – A. VARLARO SINISI, *Divieto di subappalto per strutture, impianti ed opere speciali*, in *Urb. App.*, 2003, 8, 931 ss.; E. RAIMONDO, *Categorie prevalenti e specializzate: limiti e presupposti per l’affidamento in subappalto*, in *Nuova Rass. Leg. Dott. Giur.*, 2003, 9, 1037 ss.; M. AUDITORE, *Categorie scorporabili di lavori pubblici e possibilità di subappalto*, in *Trib. Amm. Reg.*, 2004, 7-8, 2276 ss.; A. RIZZO, *Il subappalto di opere speciali negli appalti pubblici e gli effetti dell’annullamento del provvedimento di aggiudicazione sul contratto di appalto*, in *Foro Amm. TAR*, 2005, 9, 2976 ss. Nella manualistica, per un’approfondita ricostruzione, anche in chiave storico-evolutiva, vd. F. CARINGELLA, *Il subappalto*, in ID. – G. DE MARZO (a cura di), *La nuova disciplina dei lavori pubblici*, Milano, 2003, 1401 ss.

<sup>22</sup> In argomento, vd. L. MASTROVINCENTO, *Brevi annotazioni in tema di subappalto di lavori pubblici*, in *App. Cont.*, 2009, 12, 8 ss.; R. REALE – V. REALE, *Il subappalto nella gestione e nell’esecuzione di lavori pubblici, servizi e forniture*, in *Nuova Rass. Leg. Dott. Giur.*, 2010, 11, 2247 ss.; G. FERRARO, *I limiti al subappalto imposti dalla stazione appaltante*, in *App. Cont.*, 2011, 5, 94 ss.; G. LEZZI, *Il subappalto nei lavori pubblici: un istituto in continua evoluzione*, in *Amm. It.*, 2011, 9, 1192 ss.; C. CAVALLARI, *Il subappalto nella disciplina dei lavori pubblici: limiti e condizioni di ammissibilità*, in *Corr. Mer.*, 2012, 10, 963 ss.; R. TROCCHI, *Subappalto, “ergo sum”!*, in *App. Cont.*, 2012, 12, 41 ss.; V. NIZZARI, *Subappalto e avalimento alla luce della più recente giurisprudenza*, in *App. Cont.*, 2014, 1-2, 49 ss.; L. GIAMPAOLINO, *Vecchi problemi e nuovi scenari: le “varianti”, il “subappalto”, le “misure di prevenzione antimafia”, dopo il d.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito nella l. 11 agosto 2014 n. 114 e alla vigilia del recepimento della direttive nn. 22, 23 e 24 del 2014*, in *Giust.Amm.it*, 2014, 12, 10 ss.

<sup>23</sup> Sul concetto di “categorie”, vd. D. ZAVAGLIA, sub *art. 118*, in M. BALDI – R. TOMEI (a cura di), *La disciplina dei contratti pubblici*, Milano, 2009, 982 ss.

<sup>24</sup> P. DEL VECCHIO, *Principi relativi all’esecuzione*, in M. SANINO (a cura di), *Commento al codice*, Torino, 2006, 405 ss.; C. GIURDANELLA, *Commento al codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2007, 158 ss.; S. FANTINI, sub *art. 118*, in R. GAROFOLI – G. FERRARI (a cura di), *Codice degli appalti pubblici*, Roma, 2009, 1118 ss. Tra i saggi, L. MANZELLA, *Il subappalto alla luce del c.d. “terzo correttivo”*, in *App. Contr.*, 2009, 3, 25 ss.

subappalto quali quelli compendati nella nuova disciplina interna<sup>25</sup>.

Il Codice, per il resto, imponeva alcune condizioni tassative, tra cui il possesso da parte del subappaltatore di requisiti di ordine generale, l'indicazione in sede di gara da parte dell'offerente di quali parti intendesse subappaltare<sup>26</sup>. Venne ribadito con forza (comma 9) il divieto assoluto per cui «l'esecuzione delle prestazioni affidate in subappalto non può formare oggetto di ulteriore subappalto»: la filiera, salvo talune eccezioni (comma 11), avrebbe dovuto fermarsi al secondo livello, per garantire la tracciabilità totale di maestranze e flussi finanziari.

Il Codice in disamina introdusse (commi 3, 6, 6-bis) norme a tutela delle ragioni creditorie dei subappaltatori (e della relativa forza lavoro)<sup>27</sup>, contemplando una specifica posizione di garanzia dell'affidatario rispetto alla sicurezza e salute dei lavoratori dipendenti del subappaltatore (comma 7)<sup>28</sup>. Vennero previsti limiti per la subappaltabilità delle opere specializzate<sup>29</sup>.

La disciplina del subappalto divenne, poi, uno dei profili discussi del Codice dei contratti pubblici varato con il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50<sup>30</sup>, a seguito delle Direttive UE del 2014 (nn. 23, 24 e 25)<sup>31</sup>. In particolare, con l'art. 105 il legislatore, dopo aver espressamente definito il concetto di subappalto (comma 2) – nonché le ipotesi incluse (comma 2 sui c.d. “contratti simili”) e quelle escluse da tale novero (comma 3) – confermò alcuni “capisaldi” della previgente disciplina, pur introducendo significative innovazioni.

In particolare, venne ribadito il carattere di eccezionalità del ricorso allo strumento (comma 1), confermandosi il tralattivo vincolo del “30%” (comma 2), eliminandosi, tuttavia, il limite correlato alla categoria prevalente. Venne replicato (comma 4) l'obbligo di autorizzazione preventiva da parte della P.A., nonché dell'indicazione nell'offerta della parte della commessa che si intendeva subappaltare.

Tra le novità vi era la c.d. “terna dei subappaltatori” (comma 6) – soggetti che dovevano essere in possesso della qualificazione per l'attività prestata e non gravati da cause ostative (vd. commi 4 e 12) – essendosi previsto l'obbligo di indicare, in sede di offerta, una terna di subappaltatori, qualora i lavori, servizi o forniture oggetto del contratto superassero le soglie comunitarie o, comunque, nel

<sup>25</sup> A. LINGUITI, *sub art. 118*, op. cit., 1431 ss.; R. DE NICTOLIS, *Manuale dei contratti pubblici*, Roma, 2012, 1456-1457.

<sup>26</sup> L. MASI, *La dichiarazione di subappalto secondo il codice dei contratti pubblici*, in *Urb. App.*, 2008, 2, 240 ss.; G. BALOCCO, *Mancanza od irregolarità della dichiarazione di subappalto ed esclusione dalla gara*, in *Urb. App.*, 2009, 9, 1133 ss. In giurisprudenza, vd. anche CdS, Sez. V, 23 gennaio 2012, n. 262, che sottolineò come la previsione rispondesse anche all'esigenza di garantire alla P.A. una più compiuta valutazione della bontà dell'offerta.

<sup>27</sup> R.M. CAMA, *Appalto e subappalto: la responsabilità solidale verso gli enti previdenziali*, in *Inf. Prev.*, 2012, 1-4, 1 ss.

<sup>28</sup> G. NICOLETTI, *Contratti di appalto e di subappalto: salute e sicurezza sul lavoro. Dall'art. 7 d.lgs. n. 626/1994 all'art. 76 d.lgs. n. 81/2008*, in *Nuova Rass. Leg. Dott. Giur.*, 2008, 19-20, 2058 ss. Nella manualistica, G. SALA, *Le modifiche soggettive*, in AA.VV., *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Tomo I, Padova, 2014, 520 ss.

<sup>29</sup> V. GABRIELI, *Divieto di subappalto delle opere “superspecializzate” e categoria OG11*, in *Riv. Trim. App.* 2008, 1, 223 ss.; R. BOSCOLO, *Divieto di subappalto e opere “superspecializzate” di importo superiore al 15%*, in *Contr. St. Enti Pubb.*, 2009, 2, 275 ss.

<sup>30</sup> Sulle norme relative al subappalto, vd. R. TRAVAGLINI, *Alcune considerazioni sulle principali novità del nuovo Codice dei contratti pubblici in tema di subappalto*, in *Contr. St. Ent. Pubbl.*, 2016, 3, 17 ss.; G. MANCINI, *Brevi note sui limiti di ammissibilità del subappalto ai sensi dell'art. 105 del nuovo codice degli appalti*, in *Riv. Trim. App.*, 2016, 4, 711 ss.; A. VESPIGNANI, *Incompatibilità con la normativa comunitaria delle clausole degli atti di gara che stabiliscono limiti alla facoltà di ricorrere al subappalto*, in *Contr. St. Ent. Pubbl.*, 2016, 4, 67 ss.; M. GENTILE, *Il subappalto nel “nuovo” Codice: aumentano limiti, vincoli e dubbi applicativi*, in *App. Contr.*, 2016, 6, 43 ss.; G. BALOCCO, *La riforma del subappalto e principio di concorrenza*, in *Urb. App.*, 2017, 5, 621 ss.; M. GENTILE, *Il correttivo allarga “con moderazione” le maglie del subappalto*, in *App. Contr.*, 2017, 7-8, 15 ss.; G.A. GIUFFRÉ, *Il subappalto dei contratti pubblici tra autonomia imprenditoriale e limiti di interesse pubblico*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2018, 1, 85 ss.; G. DURANO, *La prevenzione dei fenomeni corruttivi e la disciplina del subappalto nel d.lgs. n. 50/2016*, in *Amministrativ@mente*, 2018, 1-2, 9 ss.; M. CERUTI, *Alcune brevi riflessioni in tema di subappalto fra tutela della concorrenza e prevenzione dell'illegalità*, in *Contr. St. Ent. Pubbl.*, 2018, 3, 39 ss.; F. LAUS, *Il ricorso al subappalto*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2018, 6, 716 ss.

<sup>31</sup> In argomento, vd. I. MAURO, *I principi delle nuove direttive*, in S. RUSCICA (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, Roma, 2016, 11 ss.

caso in cui avessero ad oggetto una delle attività esposte al rischio di infiltrazioni mafiose<sup>32</sup>.

Per quanto attiene alla fase esecutiva del contratto, l'art. 105, commi 8 e 9, fissava una responsabilità esclusiva dell'appaltatore per le prestazioni affidate in subappalto e, invece, una solidale in ordine agli obblighi retributivi e contributivi e all'osservanza del trattamento economico e normativo previsto dai contratti collettivi per le prestazioni rese dai lavoratori nell'ambito del subappalto. Il comma 13 prevedeva ipotesi di corresponsione diretta da parte del committente del compenso spettante al subappaltatore; il successivo comma 19, infine, prevedeva espressamente il divieto del c.d. "subappalto a cascata"<sup>33</sup>.

Le limitazioni imposte dalla normativa furono oggetto di procedura di infrazione attivata dalla Commissione europea, motivata dalla previsione della "terna"; dal divieto di subappalto a cascata; dal divieto per un eventuale subappaltatore di partecipare alla procedura; dal divieto per un concorrente di assumere il subappalto da un altro concorrente nell'ambito della stessa procedura. Inoltre, con le sentenze del 2019 CGUE del 26 settembre ("Vitali") e del 29 novembre ("Tedeschi"), sopra citate, la Corte dichiarò l'illegittimità del vincolo del "30%"<sup>34</sup>.

Sul punto è stato osservato: «la limitazione al subappalto deve oggi essere adeguatamente motivata nella determina a contrarre ed è consentita per le ragioni enucleate dall'art. 105, comma 2, dello stesso testo normativo (e cioè, per contrastare il fenomeno della criminalità organizzata, per il rafforzamento del controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro, essenzialmente, dunque, per ragioni di tutela dei lavoratori). Giova premettere che la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo ha stabilito che la Direttiva 2004/18/CE debba essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale che limita al 30% la quota parte dell'appello che l'offerente è autorizzato a subappaltare a terzi; in particolare, la Corte ha stigmatizzato il fatto che la normativa nazionale imponga in modo generale e astratto che l'offerente realizzi una parte rilevante delle prestazioni autonomamente, anche se tale limite nel ricorso al subappalto non sia necessario al fine di contrastare la criminalità organizzata nell'ambito dell'appalto, rilevando che l'obiettivo perseguito dal legislatore italiano potrebbe essere raggiunto da misure meno restrittive, implicanti specifiche valutazioni. Tale essendo l'ambito del *dictum*, l'art. 105 del d.lgs. n. 50/2016 (nella versione precedente alle modifiche apportate dal d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021) laddove pone il limite generalizzato quantitativo del trenta per cento al subappalto, è

<sup>32</sup> E.F. CERASARO, *Il subappalto nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in [www.italiaappalti.it](http://www.italiaappalti.it), 10 gennaio 2017; G.A. GIUFFRÈ, *Le novità in tema di subappalto*, in AA.VV., *Il correttivo al codice dei contratti pubblici*, Milano, 2017, 331 ss.

<sup>33</sup> S. SACCONI, *La disciplina del subappalto dopo le modifiche introdotte dal Decreto Semplificazioni "bis"*, in [www.dirittoamministrativo.it](http://www.dirittoamministrativo.it), 11 gennaio 2022.

<sup>34</sup> Su queste pronunce, vd., *ex multis*, M. COZZIO, *La limitazione del subappalto nella normativa nazionale non è conforme al diritto europeo, chiare le indicazioni della Corte di giustizia, meno le conseguenze sul diritto interno*, in *Riv. Trim. App.*, 2019, 4, 1465 ss.; G.A. GIUFFRÈ, *L'ennesimo no della CGUE sull'ammissibilità dei limiti al subappalto*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2019, 6, 1, 1446 ss.; L. PREVITI, *Sull'incompatibilità europea dei limiti percentuali nazionali al subappalto*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2019, 6, 874 ss.; I. PICARDI, *Dalla Corte di Giustizia stop a restrizioni che limitano "in modo generale e astratto" il ricorso al subappalto*, in *App. Cont.*, 2019, 11, 57 ss.; E. CONCILIO, *Limiti al subappalto: le pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *GiustAmm.it*, 2019, 12, 4 ss.; R. MANGANI, *Il subappalto "nazionale" sotto la scure del giudice comunitario*, in *Riv. Trim. App.*, 2020, 1, 238 ss.; G. MANCINI, *La limitazione quantitativa del subappalto non è conforme al diritto comunitario: cronaca di una sentenza annunciata ma non ancora metabolizzata*, in *Riv. Trim. App.*, 2020, 1, 214 ss.; F. DAMIN, *I limiti al ricorso del subappalto e l'interpretazione dei principi di proporzionalità e del "favor participationis" della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *Contr. St. Ent. Pubbl.* 2020, 1, 126 ss.; C. PODDA, *La disciplina del subappalto dopo la "sentenza tedeschi": illegittima anche la disposizione che limita al 20% la possibilità di ribassare i prezzi*, in *DPCE online*, 2020, 1, 973 ss.; I. PICARDI, *Il subappalto dopo la c.d. sentenza Vitali della Corte di Giustizia (causa C-63/18)*, in *App. Contr.*, 2020, 1-2, 15 ss.; R. GRECO, *Il subappalto nei contratti pubblici: prospettive in chiave di compatibilità eurounitaria*, in *Riv. Trim. App.*, 2020, 4, 1645 ss.; I. PICARDI, *Limiti quantitativi al subappalto e opere "super specialistiche": nuovo giro di giostra per l'art. 105, d.lgs. n. 50 del 2016*, in *App. Contr.*, 2020, 11, 20 ss.; A. CUSMAI, *Riflessioni sulla disapplicazione diretta da parte dell'amministrazione del limite percentuale al subappalto e sulla compatibilità costituzionale dell'istituto negli specifici ambiti in cui è vietato l'avvalimento*, in *Riv. Trim. App.*, 2021, 2, 732 ss.; C. BURELLI, *Il gold-plating e l'armonizzazione "spontanea", due tecniche legislative a confronto*, in *Riv. It. Dir. Pubbl.*, 2022, 5, 617 ss.

incompatibile con il diritto eurounitario e va dunque disapplicato. Resta ferma la possibilità di limitare il subappalto laddove la stazione appaltante ravveda delle motivazioni di ordine tecnico, che implicano la necessità che particolari e specifiche attività, oggetto della commessa, siano eseguite dall'aggiudicatario. Una limitazione specifica del ricorso al subappalto, assistito da adeguata motivazione, deve ritenersi consentita. Né può ritenersi che il contrasto della criminalità organizzata (oggetto di considerazione da parte della Corte di giustizia) costituisca l'unico obiettivo che legittimamente consente, all'esito di una valutazione specifica, la limitazione del subappalto. Peraltro è lo stesso art. 63, par. 2, della Direttiva 2014/24/UE che consente all'amministrazione aggiudicatrice di esigere che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti dall'offerente»<sup>35</sup>.

In risposta ai rilievi europei, il legislatore italiano ha adottato misure temporanee, attraverso il d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. "sblocca-cantieri"), convertito con modificazioni dalla l. 14 giugno 2019, n. 55<sup>36</sup>, nonché il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "semplificazioni"), convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120<sup>37</sup>. Con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. "semplificazioni-bis"), convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, è stato eliminato il limite quantitativo<sup>38</sup>.

La l. 23 dicembre 2021, n. 238, poi, finalizzata all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE, è intervenuta, ancora, per dirimere il disallineamento tra la normativa interna e quella eurounitaria. Ciò eliminando le previsioni compendiate nel d.lgs. n. 50/2016 che stabilivano l'obbligo generalizzato di indicazione dei subappaltatori in sede di offerta, la previsione relativa alla terna, l'obbligo di verifica da parte dell'appaltatore dell'insussistenza di cause ostative, nonché il divieto di subappalto nei confronti di altri soggetti che avessero partecipato alla gara<sup>39</sup>.

### 3 Il subappalto nel Codice dei contratti pubblici vigente.

Al fine di consentire al lettore un più agevole approccio alla disciplina attuale del subappalto, come disegnata dal legislatore nell'art. 119 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, si ritiene utile proporre uno schema.

Testo	Commento
1. I soggetti affidatari dei contratti eseguono in proprio le opere o i lavori, i servizi e le forniture compresi nel contratto. Fatto salvo quanto previsto dall'art. 120, comma 1, lettera d) <sup>40</sup> , la	L'art. 2, comma 1, lettera e), dell'All. I.1 al nuovo Codice prevede che sono «contratti ad alta intensità di manodopera i contratti nei quali il costo della manodopera è pari o superiore al

<sup>35</sup> CdS, Sez. V, 9 maggio 2024, n. 4161.

<sup>36</sup> A. SANDULLI, *Il codice dei contratti pubblici tra resistenze nazionali e spinte europee*, in *Munus*, 2019, 3, 969 ss.; G. VELTRI, *Codice dei contratti pubblici: la lettera di messa in mora della Commissione UE e la replica del legislatore*, in *Urb. App.* 2019, 4, 471 ss.; R. DE NICTOLIS, *Le novità sui contratti pubblici recate dal d.l. n. 32/2019 "sblocca cantieri"*, in *Urb. App.*, 2019, 4, 443 ss.; F. D'ALESSANDRI, *Il subappalto alla luce della l. n. 55/2019 e il difficile rapporto con il diritto europeo*, in *Urb. App.*, 2020, 1, 5 ss.; M. COCCO – S. SANNA, *Sull'annosa questione del limite al subappalto: possibili conseguenze dell'inosservanza della normativa europea*, in *App. Contr.*, 2020, 10, 37 ss.

<sup>37</sup> C. DI MARZIO, *Il decreto semplificazioni 2021. "Governance" del Piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR)*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 2021, 3-4, 1, 117 ss.; R. DE NICTOLIS, *Gli appalti pubblici del PNRR tra semplificazioni e complicazioni*, in *Urb. App.*, 2021, 6, 729 ss.

<sup>38</sup> G.F. MAIELLARO, *Le novità in materia di subappalto dei contratti pubblici*, in *App. Contr.*, 2021, 12, 11 ss.; S. BIANCARDI, *Le procedure negoziate dopo il decreto Semplificazioni II. D.l. 31 maggio 2021, n. 77*, in *App. Contr.*, 2021, 9, 55 ss.; M. OSCURATO, *Le principali novità in materia di esecuzione di lavori pubblici, alla luce del d.l. n. 77/2021*, in *App. Contr.*, 2021, 7-8, 11 ss.; S. USAI, *Il d.l. 77/2021 e le nuove norme sugli appalti*, in *App. Contr.*, 2021, 6, 10 ss.

<sup>39</sup> P. CARBONE, *Le modifiche alla disciplina del subappalto apportate con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni nella l. 29 luglio 2021, n. 108*, in *Riv. Trim. App.*, 2022, 1, 23 ss.; F. CARNOVALE – R. BERLOCO – P. FALCICCHIO, *La disciplina "a regime" del subappalto negli appalti pubblici: tra limiti e confini. Il subappalto necessario, le opere SIOS e la terna dei subappaltatori*, in *App. Contr.*, 2022, 1-2, 11 ss.; C. GARILLI, *La recente riforma della disciplina italiana del subappalto nella prospettiva del "bid rigging"*, in *Giust. Civ.*, 2022, 4, 869 ss.

<sup>40</sup> La disposizione così recita, in tema di modifica dei contratti in corso d'esecuzione: «i contratti di appalto possono essere modificati senza una nuova procedura di affidamento nei casi seguenti... d) se un nuovo contraente sostituisce

<p>cessione del contratto è nulla. È altresì nullo l'accordo con cui a terzi sia affidata l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni appaltate, nonché la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative alla categoria prevalente e dei contratti ad alta intensità di manodopera. È ammesso il subappalto secondo le disposizioni del presente articolo.</p>	<p>50 per cento dell'importo complessivo dei corrispettivi». In argomento, vd. TAR Lazio – Roma, Sez. III-ter, 23 maggio 2025, n. 9944: «la giurisprudenza ha chiarito che “a garanzia del mantenimento dell'assetto di interessi come individuato in sede di gara, la seconda parte del comma 1, dell'art. 119, pone due divieti, sanzionati con la nullità: il primo, riguardante gli accordi che prevedono l'integrale esecuzione delle prestazioni da parte di terzi; il secondo, riferito agli accordi che affidano a terzi la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative alla categoria prevalente dei contratti ad alta intensità di manodopera. Entrambi i divieti sono, dunque, posti a presidio dell'esigenza di evitare il venir meno dell'esecuzione personalistica della prestazione da parte dell'aggiudicatario”. In particolare, il secondo periodo della citata disposizione quando fa riferimento alla “prevalente esecuzione dei contratti ad alta intensità di manodopera” presuppone che la base per determinare la prevalenza nell'esecuzione sia rappresentata dal (valore del) contratto da affidare nel suo insieme».</p>
<p>2. Il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, con organizzazione di mezzi e rischi a carico del subappaltatore. Costituisce, comunque, subappalto di lavori qualsiasi contratto stipulato dall'appaltatore con terzi avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2% dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare. Nel rispetto dei principi di cui agli artt. 1, 2 e 3, previa adeguata motivazione nella decisione di contrarre, le stazioni appaltanti, eventualmente</p>	<p>Dopo la definizione generale del contratto di appalto, l'obiettivo della disposizione è, innanzitutto, quello di evitare che l'affidatario, attraverso contratti di sub-forniture e noli, aggiri le norme che attengono ai controlli e ai requisiti di accesso ai subappalti. La terza parte del comma, attribuisce un potere discrezionale di ampia latitudine alla stazione appaltante, limitato nell'ipotesi in cui i subappaltatori siano in possesso dei requisiti descritti. La disposizione, infine, mostra un chiaro <i>favor</i> per le PMI, prevedendo una quota di riserva. In proposito, si tenga conto che con parere del MIT del 2 ottobre 2025, n. 3656 si è stabilito che anche i contratti di fornitura con posa in opera e noli a caldo al di sotto delle soglie indicate possano essere qualificati come subappalto. In ordine alla limitazione del ricorso al subappalto, vd. anche il parere MIT del 19 luglio 2023, n.</p>

l'aggiudicatario a causa di una delle seguenti circostanze: 1) le modifiche soggettive implicanti la sostituzione del contraente originario sono previste in clausole chiare, precise e inequivocabili dei documenti di gara; 2) all'aggiudicatario succede, per causa di morte o insolvenza o a seguito di ristrutturazioni societarie, che comportino successione nei rapporti pendenti, un altro operatore economico che soddisfi gli iniziali criteri di selezione, purché ciò non implichi ulteriori modifiche sostanziali al contratto e non sia finalizzato ad eludere l'applicazione del codice, fatto salvo quanto previsto dall'art. 124; 3) nel caso in cui la stazione appaltante assume gli obblighi del contraente principale nei confronti dei suoi subappaltatori».

<p>avvalendosi del parere delle Prefetture competenti, indicano nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto da eseguire a cura dell'aggiudicatario in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto, ivi comprese quelle di cui all'art. 104, comma 11, in ragione dell'esigenza di rafforzare, tenuto conto della natura o della complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro o di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali. Si prescinde da tale ultima valutazione quando i subappaltatori siano iscritti nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui al comma 52 dell'art. 1 della l. 6 novembre 2012, n. 190, oppure nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'art. 30 del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229. I contratti di subappalto sono stipulati, in misura non inferiore al 20 per cento delle prestazioni subappaltabili, con piccole e medie imprese, come definite dall'art. 1, comma 1, lettera o) dell'allegato I.1. Gli operatori economici possono indicare nella propria offerta una diversa soglia di affidamento delle prestazioni che si intende subappaltare alle piccole e medie imprese per ragioni legate all'oggetto o alle caratteristiche delle prestazioni o al mercato di riferimento. L'affidatario comunica alla stazione appaltante, prima dell'inizio della prestazione, per tutti i sub-contratti che non sono subappalti, stipulati per l'esecuzione dell'appalto, il nome del sub-contraente, l'importo del sub-contratto, l'oggetto del lavoro, servizio o fornitura affidati. Sono, altresì, comunicate alla stazione appaltante eventuali modifiche a tali informazioni avvenute nel corso del sub-contratto. È altresì fatto obbligo di acquisire autorizzazione integrativa qualora l'oggetto del subappalto subisca variazioni e l'importo dello stesso sia incrementato.</p>	<p>2158: «dalla formulazione della disposizione si evince che la stazione appaltante non può limitarsi a vietare il subappalto in termini generali, bensì deve specificare, nella documentazione di gara, le prestazioni/lavorazioni oggetto del contratto, la cui esecuzione debba avvenire a cura dell'affidatario. Conseguentemente, le motivazioni da porre a fondamento di tale scelta, devono essere correlate alle singole prestazioni/lavorazioni, ovvero all'unica tipologia di prestazione/lavorazione oggetto del contratto».</p>
<p><b>2-bis.</b> Nei contratti di subappalto o nei subcontratti comunicati alla stazione appaltante ai sensi del comma 2 è obbligatorio l'inserimento di clausole di revisione prezzi</p>	<p>Tale disposizione è stata introdotta dal correttivo di cui al d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209. La previsione intende garantire il subappaltatore ed evitare l'indebito</p>

<p>riferite alle prestazioni o lavorazioni oggetto del subappalto o del subcontratto e determinate in coerenza con quanto previsto dagli artt. 8 e 14 dell'Allegato II.2-bis, che si attivano al verificarsi delle particolari condizioni di natura oggettiva di cui all'art. 60, comma 2.</p>	<p>arricchimento dell'appaltatore nel caso in cui quest'ultimo incassasse la revisione stessa senza ribaltarla al subappaltatore/sub-affidatario.</p>
<p><b>3.</b> Non si configurano come attività affidate in subappalto, per la loro specificità, le seguenti categorie di forniture o servizi: a) l'affidamento di attività secondarie, accessorie o sussidiarie a lavoratori autonomi, per le quali occorre effettuare comunicazione alla stazione appaltante; b) la subfornitura a catalogo di prodotti informatici; c) l'affidamento di servizi di importo inferiore a 20.000 euro annui a imprenditori agricoli nei comuni classificati totalmente montani di cui all'elenco dei comuni italiani predisposto dall'ISTAT, oppure ricompresi nella circolare del Ministero delle finanze n. 9 del 14 giugno 1993, pubblicata nel supplemento ordinario n. 53 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 141 del 18 giugno 1993, nonché nei comuni delle isole minori di cui all'allegato A annesso alla legge 28 dicembre 2001, n. 448; d) le prestazioni secondarie, accessorie o sussidiarie rese in favore dei soggetti affidatari in forza di contratti continuativi di cooperazione, servizio o fornitura sottoscritti in epoca anteriore alla indizione della procedura finalizzata alla aggiudicazione dell'appalto. I relativi contratti sono trasmessi alla stazione appaltante prima o contestualmente alla sottoscrizione del contratto di appalto.</p>	<p>Si tratta di una disposizione che, all'opposto di quella compendiata nel comma 2, restringe il concetto di subappalto.</p>
<p><b>4.</b> 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: a) il subappaltatore sia qualificato per le lavorazioni o le prestazioni da eseguire; b) non sussistano a suo carico le cause di esclusione di cui al Capo II del Titolo IV della Parte V del presente Libro; 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.</p>	<p>Con la sentenza CdS, Sez. III, 11 luglio 2023, n. 6797, si è stabilito che l'affidamento di parte delle prestazioni contrattuali in subappalto possa intervenire anche nel caso in cui l'offerente non abbia indicato tale volontà in sede di partecipazione alla gara, purché tale scelta dipenda da cause sopravvenute e imprevedibili, nonché qualora tale opzione non alteri l'offerta. In difetto di tali elementi, come stabilito dal MIT con parere dell'11 dicembre 2025, n. 3931, non è possibile autorizzare il subappalto. Sull'autorizzazione è stato affermato: «il contratto di subappalto stipulato dall'appaltatore di un'opera pubblica costituisce un contratto strutturalmente distinto da quello principale e, in</p>

	<p>quanto concluso tra soggetti entrambi privati, rimane sottoposto alla normativa del codice civile ed al contenuto negoziale che le parti hanno inteso conferirgli, con la conseguenza che ad esso non sono applicabili, se non attraverso eventuali richiami pattizi, le disposizioni d'impronta marcatamente pubblicistica tipiche dell'appalto di opere pubbliche, atteso che l'assenso al subappalto del committente non implica l'automatica ed immediata estensione dei patti e delle condizioni del contratto di appalto al secondo contratto» (Cass., Sez. I, 19 marzo 2024, n. 7323).</p>
<p><b>5.</b> L'affidatario trasmette il contratto di subappalto alla stazione appaltante almeno venti giorni prima della data di effettivo inizio dell'esecuzione delle relative prestazioni. Contestualmente trasmette la dichiarazione del subappaltatore attestante l'assenza delle cause di esclusione di cui al Capo II del Titolo IV della Parte V del presente Libro e il possesso dei requisiti di cui agli artt. 100 e 103. La stazione appaltante verifica la dichiarazione tramite la Banca dati nazionale di cui all'art. 23. Il contratto di subappalto, corredato della documentazione tecnica, amministrativa e grafica direttamente derivata dagli atti del contratto affidato, indica puntualmente l'ambito operativo del subappalto sia in termini prestazionali che economici.</p>	<p>In argomento, vd. TAR Lazio- Roma, Sez. II, 17 luglio 2025, n. 14166 che ha stabilito che la trasmissione del contratto sarebbe idonea ad attivare l'istituto del silenzio-assenso.</p>
<p><b>6.</b> Il contraente principale e il subappaltatore sono responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante per le prestazioni oggetto del contratto di subappalto. L'aggiudicatario è responsabile in solido con il subappaltatore per gli obblighi retributivi e contributivi, ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276. Nelle ipotesi di cui al comma 11, lettere a) e c), l'appaltatore è liberato dalla responsabilità solidale di cui al secondo periodo del presente comma.</p>	<p>Si tratta di una disposizione analoga a quella che regola l'avvalimento, in termini di responsabilità solidale verso il committente (vd. art. 104, comma 7). In argomento, la giurisprudenza ha rimarcato che «il subappalto, sebbene avente natura derivata dal contratto base di appalto, è autonomo rispetto ad esso, perché instaura un rapporto obbligatorio tra appaltatore e subappaltatore. Sicchè la responsabilità da inadempimento imputabile a quest'ultimo non elide quella dell'appaltatore» (Cass., Sez. II, 7 gennaio 2025, n. 240). Quanto all'obbligazione solidale per obblighi retributivi e contributivi, questa non incombe sull'appaltatore nelle ipotesi richiamate di pagamento diretto da parte del committente.</p>
<p><b>7.</b> L'affidatario è tenuto ad osservare il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in</p>	<p>In argomento, vd. Cass., Sez. Lav., 13 maggio 2025, n. 12718: «partendo dall'analisi del dato normativo, le previsioni che impongono</p>

<p>vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni secondo quanto previsto all'art. 11. È, altresì, responsabile in solido dell'osservanza delle norme anzidette da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto nel rispetto di quanto previsto dal comma 12. L'affidatario e, per suo tramite, i subappaltatori, trasmettono alla stazione appaltante prima dell'inizio dei lavori la documentazione di avvenuta denuncia agli enti previdenziali, inclusa la Cassa edile, assicurativi e antinfortunistici, nonché copia del piano di cui al comma 15. Per il pagamento delle prestazioni rese nell'ambito dell'appalto o del subappalto, la stazione appaltante acquisisce d'ufficio il documento unico di regolarità contributiva in corso di validità relativo all'affidatario e a tutti i subappaltatori.</p>	<p>l'applicazione, ai lavoratori addetti ad un servizio oggetto di appalto o di subappalto, del trattamento economico e normativo non inferiore a quello dettato dal contratto collettivo in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni rispondono alla duplice esigenza di evitare fenomeni di concorrenza sleale con sperequazioni al ribasso nelle operazioni di gara e di garantire ai lavoratori occupati nelle medesime attività, con le stesse mansioni e nella stessa zona, un trattamento paritario. Tale previsione mira ad evitare comportamenti delle imprese idonei ad alterare le regole concorrenziali e, allo stesso tempo, a salvaguardare la parità di trattamento tra lavoratori, garantendo a coloro che sono occupati nell'esecuzione di appalti e subappalti specifici <i>standard</i> di tutela reddituale e occupazionale appositamente individuati. Se anche nelle procedure ad evidenza pubblica le imprese agiscono, in sintonia con i principi dettati dalle direttive europee, secondo le regole della libera concorrenza, questa tuttavia non può esercitarsi facendo leva, come elemento competitivo, sui trattamenti economici e normativi dei lavoratori, individuati dal legislatore quale nucleo minimo di tutela inderogabile. Ciò in attuazione non solo del principio di retribuzione adeguata sancito dall'art. 36 Cost. ma anche della esigenza di "indirizzare" l'attività economica pubblica e privata "a fini sociali", come recita il secondo comma dell'art. 41 Cost., e quindi di garantire, nello specifico settore degli appalti pubblici, una forte dose di responsabilità sociale».</p>
<p><b>8.</b> Per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, nonché in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva, si applicano le disposizioni di cui all'art. 11, comma 6<sup>41</sup>.</p>	<p>Sul punto, vd. Corte cost., 17 marzo 2023, n. 44: «l'istituto della ritenuta di garanzia, disciplinato dal Codice dei contratti pubblici, sebbene sia volto a disciplinare le procedure di pagamento e quindi afferisca materialmente alla fase dell'esecuzione del contratto, si raccorda da un punto di vista funzionale e teleologico alle altre disposizioni del codice poste a tutela del rispetto, da parte del soggetto affidatario o</p>

<sup>41</sup> Si riporta qui di seguito il testo della disposizione: «in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile. In ogni caso sull'importo netto progressivo delle prestazioni operata una

	<p>         esecutore del contratto, degli obblighi contributivi e previdenziali, costituendone pertanto un'essenziale articolazione procedimentale. Ad assumere rilievo, a tal fine, sono le previsioni con cui viene stabilita l'esclusione dalla procedura per i concorrenti in relazione ai quali siano emerse «violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali»<sup>42</sup>, tra le quali rientrano specificamente quelle «ostative al rilascio del documento unico di regolarità contributiva»<sup>43</sup>. Si prevede che per i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell'esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, nonché in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva, si provveda a pagamento diretto. E proprio le disposizioni da ultimo richiamate attribuiscono alla stazione appaltante il potere di operare trattenute dal certificato di pagamento. Si tratta di istituto volto a presidiare l'effettività delle garanzie che la stazione appaltante è tenuta ad assolvere, in funzione anche surrogatoria rispetto all'aggiudicatario o agli altri esecutori, nei confronti del personale impiegato nelle attività di esecuzione del contratto. Ne discende che è riconducibile alla sua <i>ratio</i> anche l'esigenza di non vanificare le istanze di correttezza e le più generali finalità di salvaguardia delle esigenze sociali che gravano sull'aggiudicatario e assumono specifico rilievo a partire dal momento in cui avviene la selezione. La previsione assolve anche a finalità inerenti alla tutela della concorrenza, perché rafforza e conferisce ulteriore effettività alla necessità che le imprese si mantengano in       </p>
--	---

ritenuta dello 0,50 per cento; le ritenute possono essere svincolate soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva. In caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale di cui al primo periodo, il responsabile unico del progetto invita per iscritto il soggetto inadempiente, ed in ogni caso l'affidatario, a provvedervi entro i successivi quindici giorni. Ove non sia stata contestata formalmente e motivatamente la fondatezza della richiesta entro il termine di cui al terzo periodo, la stazione appaltante paga anche in corso d'opera direttamente ai lavoratori le retribuzioni arretrate, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'affidatario del contratto ovvero dalle somme dovute al subappaltatore inadempiente nel caso in cui sia previsto il pagamento diretto».

<sup>42</sup> Vd. art. 94 comma 6 d.lgs. n. 36/2023.

<sup>43</sup> Vd. All. II.10, art. 1, comma 1.

	<p>possesso dei requisiti di regolarità contributiva e previdenziale, così da non menomare l'originaria <i>par condicio</i> tra i soggetti in gara. Nel contesto della contrattualistica pubblica, la garanzia della correttezza degli operatori – che deve sussistere lungo l'intera vita della vicenda contrattuale (dalla procedura di selezione fino al compimento dell'esecuzione del contratto) – non riguarda solo il rapporto tra il contraente pubblico e il soggetto aggiudicatario, ma è un elemento essenziale per assicurare parità di condizioni a tutti gli operatori economici interessati ad agire nel mercato in cui si inserisce la gara. In questa prospettiva, le garanzie che assicurano la correttezza degli operatori (nella specie, concernente il profilo contributivo) afferiscono anche alla tutela della concorrenza».</p>
<p><b>9.</b> Nel caso di formale contestazione delle richieste di cui al comma 8, il RUP o il responsabile della fase dell'esecuzione, ove nominato, inoltra le richieste e le contestazioni alla direzione provinciale del lavoro per i necessari accertamenti.</p>	<p>In caso di contestazione relativa al regolare pagamento delle retribuzioni, spiegata dal subappaltatore, in difetto di una previsione normativa espressa circa la procedura da attuarsi, si dovrebbe considerare legittimo il “congelamento” da parte della stazione appaltante delle somme oggetto di controversia, fino alla definizione del contenzioso.</p>
<p><b>10.</b> L'affidatario sostituisce, previa autorizzazione della stazione appaltante, i subappaltatori relativamente ai quali, all'esito di apposita verifica, sia stata accertata la sussistenza di cause di esclusione di cui al Capo II del Titolo IV della Parte V del presente Libro.</p>	<p>Tale disposizione si conforma a CGUE 30 gennaio 2020, C-395/18, che ha stabilito come la normativa interna sia in violazione del principio di proporzionalità laddove non consenta la sostituzione del subappaltatore privo di requisiti.</p>
<p><b>11.</b> La stazione appaltante corrisponde direttamente al subappaltatore ed ai titolari di sub-contratti non costituenti subappalto ai sensi del quinto periodo del comma 2 l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite nei seguenti casi: a) quando il subcontraente è una microimpresa o piccola impresa; b) in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore; c) su richiesta del subcontraente e se la natura del contratto lo consente.</p>	<p>Sul punto, vd. Corte App. Trento, Sez. II, 16 gennaio 2025, n. 3: «la pretesa del subappaltatore di riscuotere il proprio credito da soggetto diverso dall'altro contraente si fonda sull'art. 105 del Codice del 2016, trasfuso nella sua sostanza nell'art. 119, comma 11, del Codice del 2023. Quanto al pagamento diretto nei confronti di micro e piccole imprese, il Comunicato del Presidente dell'A.N.A.C. del 25 novembre 2020 ha rilevato che la disposizione faccia “sorgere un obbligo di natura vincolante, in capo alle stazioni appaltanti, ed un diritto potestativo in capo alle piccole e medie imprese”, prefiggendosi lo scopo di “agevolare la partecipazione alle gare di tali operatori e il soddisfacimento dei crediti dalle stesse maturati, ponendole al riparo dal rischio dell'inadempimento o del ritardo».</p>

nell'adempimento da parte dell'appaltatore". Quanto all'ipotesi dell'inadempimento da parte dell'appaltatore rispetto alle obbligazioni di pagamento assunte nei confronti del subappaltatore, occorre stabilire se l'intervento della stazione appaltante sia da intendersi come l'effetto di un debito rispetto a cui tale soggetto debba rispondere in via sussidiaria, per il caso di inadempimento dell'appaltatore. I presupposti del pagamento diretto (quando il subappaltatore o il cottimista è una microimpresa o piccola impresa; in caso di inadempimento da parte dell'appaltatore; su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente) vanno considerate disgiuntamente. Tanto è reso evidente dal fatto che il Codice obbliga al pagamento diretto in caso di microimprese e piccole imprese, e subordina invece lo stesso alla richiesta del subappaltatore nei restanti due casi. La disposizione di riferimento, dunque, non è idonea a generare in capo alla stazione appaltante, nel caso di inadempimento dell'aggiudicatario verso il subappaltatore, un debito diretto nei confronti di quest'ultimo. Questo si ricava dal diritto positivo: per l'art. 1676 c.c. i dipendenti dell'appaltatore, per conseguire quanto è loro dovuto, hanno "azione diretta contro il committente"; in base al Codice dei contratti pubblici l'appaltatore è responsabile in solido in una serie di rapporti giuridici attinenti al subappaltatore, nei confronti di terzi. La disposizione di riferimento evoca l'istituto della delegazione di pagamento. L'obbligo che grava sulla stazione appaltante non va identificato nell'incondizionata soddisfazione del credito del subappaltatore, ma nel trasferimento in favore di questi del pagamento spettante all'appaltatore. Qualora quest'ultimo non vantasse alcun credito nei confronti della stazione appaltante, il subappaltatore non può validamente esigere il credito nei confronti della Pubblica Amministrazione. Nel caso di fallimento dell'appaltatore, inoltre, il pagamento non può essere eseguito in favore del subappaltatore, ostando a ciò la normativa speciale, che impone la soddisfazione in sede concorsuale». In tema di pagamento diretto in favore di micro e piccole imprese, vd. Trib. Modena, Sez. III, 26

	<p>settembre 2023, n. 1533: «sul punto assume rilievo l'orientamento giurisprudenziale più volte ribadito in sede di legittimità in caso di fallimento dell'appaltatore, con riferimento ai crediti del subappaltatore, nel senso che il pagamento diretto della prestazione e la particolare tutela allo stesso riservata ha come presupposto che il contratto di appalto sia in corso tra le parti <i>in bonis</i> mentre non trova applicazione nell'ipotesi in cui sia intervenuto il fallimento dell'appaltatore, idoneo a determinare lo scioglimento del contratto di diritto ed il venir meno della applicabilità delle clausole contrattuali e della normativa sopra richiamata, dovendo il relativo credito essere sottoposto ai principi del concorso. Nel caso in cui il contratto non sia più pendente per effetto dell'intervenuto fallimento dell'appaltatore si versa in ipotesi di credito anteriore alla dichiarazione di fallimento, dunque, di credito concorsuale che dovrà essere insinuato al passivo ed essere sottoposto alle regole del concorso, non potendo godere del trattamento preferenziale stante l'inapplicabilità in tale ipotesi della disciplina del codice degli appalti».</p>
<p><b>12.</b> Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi <i>standard</i> qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale. Il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, è tenuto ad applicare il medesimo contratto collettivo di lavoro del contraente principale, ovvero un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative di quello applicato dall'appaltatore, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto oppure riguardino le prestazioni relative alla categoria prevalente. Nei casi di cui all'art. 11, comma <i>2-bis</i>, il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, è tenuto ad applicare il contratto collettivo di lavoro individuato ai sensi del medesimo art. 11, comma <i>2-bis</i>, ovvero un differente contratto collettivo, purché garantisca ai dipendenti le stesse tutele economiche e normative del</p>	<p>La disposizione evidentemente mira ad evitare che l'affidatario possa lucrare sul corrispettivo del subappalto e, in particolare, su voci di costo di produzione costituiti da stipendi e contributi. Per il resto, la previsione del divieto di ribasso rispecchia quella analoga che attiene ai rapporti tra stazione appaltante e affidatario. Il richiamo da parte dell'ultimo comma alla responsabilità "solidale" dell'affidatario dovrebbe intendersi in termini di responsabilità civile derivante dalla violazione delle norme in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro da parte del subappaltatore. Altre disposizioni, infatti, compendiate nel medesimo art. 119, sanciscono la solidarietà per obblighi contributivi e retributivi. Per il resto, la solidarietà non è concetto proprio del diritto penale. Sembra trattarsi, dunque, di una disposizione che si ispira al contenuto dell'art. 26 del d.lgs. n. 81/2008, ossia di una responsabilità solidale-legale-risarcitoria da rischio organizzativo, nei confronti di enti previdenziali, assicuratori, lavoratori, superstiti e terzi danneggiati.</p>

<p>contratto individuato ai sensi del predetto comma 2-bis. L'affidatario corrisponde i costi della sicurezza e della manodopera, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso; la stazione appaltante, sentito il direttore dei lavori, il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione oppure il direttore dell'esecuzione, provvede alla verifica dell'effettiva applicazione della presente disposizione. L'affidatario è solidalmente responsabile con il subappaltatore degli adempimenti, da parte di quest'ultimo, degli obblighi di sicurezza previsti dalla normativa vigente.</p>	
<p><b>13.</b> Per i lavori, nei cartelli esposti all'esterno del cantiere devono essere indicati anche i nominativi di tutte le imprese subappaltatrici.</p>	<p>L'omessa esposizione del cartello è condotta penalmente rilevante ai sensi dell'art. 44, comma 1, lett, a) d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Vd. Cass., Sez. III, 26 febbraio 2026, n. 10087. L'illecito si innesta sul quarto comma dell'art. 27 TUE. La giurisprudenza rimarca che anche la non visibilità del cartello sostanzia reato (vd. Cass., Sez. III, 22 maggio 2012, n. 40118). La locuzione "non sia apposto il prescritto cartello" potrebbe suggerire, nel contesto di una figura qualificata come norma penale in bianco, la rilevanza pure dell'omessa indicazione del subappaltatore anche se tale conclusione non risulta avallata da precedenti giurisprudenziali. Le normative locali, per il resto, di frequente, prevedono specifiche norme a carattere sanzionatorio-amministrativo per ipotesi di irregolarità della cartellonistica di cantiere.</p>
<p><b>14.</b> Per contrastare il fenomeno del lavoro sommerso irregolare il documento unico di regolarità contributiva è comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera relativa allo specifico contratto affidato. Tale congruità, per i lavori edili, è verificata dalla Cassa edile in base all'accordo assunto a livello nazionale tra le parti sociali firmatarie del contratto collettivo nazionale comparativamente più rappresentative per l'ambito del settore edile ed il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; per i lavori non edili è verificata in comparazione con lo specifico contratto collettivo applicato.</p>	<p>Si tratta di una disposizione che si inserisce in un ambito normativo "allargato", atteso che la verifica di congruità è richiamata da una pluralità di fonti normative<sup>44</sup>.</p>
<p><b>15.</b> I piani di sicurezza di cui al decreto</p>	<p>La disposizione riflette la normativa speciale in</p>

<sup>44</sup> In argomento, vd. L. BARBIERI, *Misure di prevenzione e contrasto al lavoro sommerso nell'ambito degli appalti*, in [www.lavorodirittieuropa.it](http://www.lavorodirittieuropa.it), 20 novembre 2024.

<p>legislativo del 9 aprile 2008, n. 81 sono messi a disposizione delle autorità competenti preposte alle verifiche ispettive di controllo dei cantieri. L'affidatario è tenuto a curare il coordinamento di tutti i subappaltatori operanti nel cantiere per rendere gli specifici piani redatti dai singoli subappaltatori compatibili tra loro e coerenti con il piano presentato dall'affidatario. Nell'ipotesi di raggruppamento temporaneo o di consorzio, l'obbligo incombe al mandatario. Il direttore tecnico di cantiere è responsabile del rispetto del piano da parte di tutte le imprese impegnate nell'esecuzione dei lavori.</p>	<p>tema di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e le norme relative ai cantieri temporanei o mobili. Per quanto riguarda gli obblighi gravanti sul datore di lavoro dell'affidataria in caso di subappalto, tale soggetto deve verificare le condizioni di sicurezza dei lavori affidati, la congruenza dei piani operativi di sicurezza (POS) delle imprese esecutrici rispetto al proprio, nonché l'applicazione delle disposizioni del piano di sicurezza e coordinamento (PSC), con la conseguenza che in mancanza di quest'ultimo, egli deve attivarsi richiedendolo immediatamente al committente oppure rifiutandosi di conferire il subappalto. Incombe sul sub-appaltante l'obbligo di verifica tecnico-professionale delle imprese subappaltatrici e dei lavoratori autonomi nonché di informare tali soggetti in ordine ai rischi e alle misure da attuarsi, oltre che coordinare le lavorazioni sotto il profilo della sicurezza (vd. Cass., Sez. IV. 25 gennaio 2018, n. 10544; Cass., Sez. IV, 30 gennaio 2019, n. 4644; Cass., Sez. IV, 11 gennaio 2022, n. 413; Cass., Sez. IV, 11 dicembre 2024, n. 45405)<sup>45</sup>. Nel contempo, in materia di tutela della sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, il sub-committente assume una posizione di garanzia ed eventuale responsabilità <i>per culpa in eligendo</i> e <i>vigilando</i>. Fermo che la responsabilità del sub-committente deve essere valutata sulla base dei parametri che sottendono all'illecito colposo, ovvero sia attraverso l'individuazione di regole cautelari violate, di prevedibilità ed evitabilità dell'evento sinistroso, nonché dell'accertamento di un nesso eziologico tra norma comportamentale violata ed evento lesivo occorso a carico del lavoratore dipendente del subappaltatore (cfr. Cass., Sez. II, 5 settembre 2024, n. 23843; Cass., Sez. III, 3 aprile 2023, n. 9178).</p>
<p><b>16.</b> L'affidatario che si avvale del subappalto o del cottimo deve allegare alla copia autentica del contratto la dichiarazione circa la sussistenza o meno di eventuali forme di controllo o di collegamento a norma dell'art. 2359 del codice civile con il titolare del subappalto o del</p>	<p>L'obbligo di dichiarare l'esistenza di forme di controllo o collegamento serve a prevenire distorsioni della concorrenza e potenziali conflitti di interesse. La stazione appaltante deve sapere se l'affidatario e il subappaltatore sono, di fatto, lo stesso centro decisionale. Questo</p>

<sup>45</sup> In argomento, vd. F.A. SIENA, *La posizione di garanzia del datore di lavoro dell'impresa affidataria nel subappalto di lavori*, in *Questa Rivista*, 22 aprile 2025.

<p>cottimo. Analoga dichiarazione deve essere effettuata da ciascuno dei soggetti partecipanti nel caso di raggruppamento temporaneo, società o consorzio. La stazione appaltante rilascia l'autorizzazione di cui al comma 4 entro trenta giorni dalla relativa richiesta; tale termine può essere prorogato una sola volta, quando ricorrano giustificati motivi. Trascorso tale termine senza che si sia provveduto, l'autorizzazione si intende concessa. Per i subappalti o cottimi di importo inferiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo inferiore a 100.000 euro, i termini per il rilascio dell'autorizzazione da parte della stazione appaltante sono ridotti della metà.</p>	<p>evita che il subappalto diventi strumento per aggirare i limiti dimensionali o i requisiti di previsti dal bando<sup>46</sup>.</p>
<p><b>17.</b> Le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto che, pur subappaltabili, non possono formare oggetto di ulteriore subappalto, in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto e dell'esigenza, tenuto conto della natura o della complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro o di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori oppure di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali. Si prescinde da tale ultima valutazione quando i subappaltatori ulteriori siano iscritti nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui al comma 52 dell'art. 1 della l. 6 novembre 2012, n. 190, ovvero nell'anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall'art. 30 del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla l. 15 dicembre 2016, n. 229. Nel caso in cui l'esecuzione delle prestazioni affidate in subappalto sia oggetto di ulteriore subappalto si applicano a quest'ultimo le disposizioni previste dal presente articolo e da altri articoli del codice in tema di subappalto.</p>	<p>Sul superamento del divieto di “subappalto a cascata”, vd. CdS, Sez. IV, 28 gennaio 2025, n. 648. Ad ogni modo, la previsione pone un obbligo motivazionale in capo alla stazione appaltante rispetto ad un elenco talmente tanto vasto di ipotesi derogatorie tale da vanificare, in concreto, una previsione che mira, sulla carta, a superare le censure europee<sup>47</sup>.</p>
<p><b>18.</b> Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai raggruppamenti temporanei e alle società anche consortili, quando le imprese riunite o consorziate non intendono</p>	<p>Tale disposizione rende di immediata evidenza che il ricorso al subappalto costituisca una scelta posta nella discrezionalità dell'operatore economico, indipendente, cioè, da necessità di</p>

<sup>46</sup> Sul tema, vd. V. BELLO, *La clausola generale antitrust nel nuovo diritto dei contratti pubblici*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2025, 4, 424 ss.

<sup>47</sup> In argomento, vd. E. LEONETTI, *PMI, subappalto e avvalimento*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2025, 2, 181 ss.

<p>eseguire direttamente le prestazioni scorparabili; si applicano altresì agli affidamenti con procedura negoziata. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo è consentita, in deroga all'art. 68, comma 15, la costituzione dell'associazione in partecipazione quando l'associante non intende eseguire direttamente le prestazioni assunte in appalto.</p>	<p>devolvere a terzi l'esecuzione di prestazioni oggetto della commessa affidata dalla stazione appaltante.</p>
<p><b>19.</b> È fatta salva la facoltà per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione e nel rispetto della normativa europea vigente e dei principi dell'ordinamento europeo, di disciplinare ulteriori casi di pagamento diretto dei subappaltatori.</p>	<p>In argomento, vd. Corte cost., 28 gennaio 2022, n. 23. Nell'occasione, la Consulta ha dichiarato incostituzionali una serie di norme varate dalle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di contratti pubblici e appalti. La Corte ha censurato norme che introducevano deroghe alla normativa nazionale, rimarcando l'inammissibilità di previsioni che incidano sulla libertà della concorrenza, perché trattasi di materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.</p>
<p><b>20.</b> Le stazioni appaltanti rilasciano i certificati necessari per la partecipazione e la qualificazione all'appaltatore, scomputando dall'intero valore dell'appalto il valore e la categoria di quanto eseguito attraverso il subappalto. I subappaltatori possono richiedere alle stazioni appaltanti i certificati relativi alle prestazioni oggetto di appalto eseguite. I certificati di cui al secondo periodo possono essere utilizzati per ottenere o rinnovare l'attestazione di qualificazione soltanto da parte dei subappaltatori.</p>	<p>In argomento, vd. TAR Lazio – Roma, Sez. IV, 2 gennaio 2026, n. 1, che ha sottolineato che il certificato rilasciato al subappaltatore, atteso lo scomputo, sia perfettamente idoneo ad attestare le qualifiche di tale operatore economico in altre procedure, perché attinente esclusivamente alle attività realizzate da tale soggetto.</p>

#### 4. Conclusioni.

L'analisi svolta consente di rimarcare che il subappalto, nel sistema dei contratti pubblici, abbia definitivamente cessato di essere considerato un istituto meramente eccezionale o patologico, per assumere il ruolo di strumento ordinario di organizzazione dell'attività economica, funzionale all'effettività della concorrenza e all'accesso delle imprese – in particolare di quelle di minori dimensioni – al mercato delle commesse pubbliche.

Il percorso evolutivo ricostruito mette chiaramente in luce come la tradizionale “diffidenza” del legislatore nazionale, alimentata da esigenze di tutela dell'ordine pubblico economico e di prevenzione delle infiltrazioni criminali, sia stata progressivamente ridimensionata dall'intervento del diritto eurounitario e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che hanno imposto una revisione profonda dell'impostazione originaria.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con il d.lgs. n. 36/2023, si colloca in questa traiettoria di riequilibrio, recependo – almeno sul piano formale – i principi di proporzionalità, concorrenza e massima partecipazione al mercato. L'eliminazione dei limiti quantitativi generalizzati,

il superamento del divieto assoluto di subappalto “a cascata” e l’abbandono di meccanismi rigidamente preclusivi, quali la terna obbligatoria dei subappaltatori, rappresentano indici significativi di un mutamento di paradigma: il subappalto non è più visto come una deviazione dall’esecuzione “personalistica” dell’appalto, bensì come una modalità fisiologica di realizzazione della prestazione contrattuale.

Ciò nondimeno, l’assetto delineato dall’art. 119 del Codice vigente evidenzia come la liberalizzazione del subappalto non si traduca in una deregolamentazione indiscriminata. Al contrario, il legislatore ha costruito un sistema articolato di presidi, fondato su obblighi informativi, poteri autorizzatori, responsabilità solidali e strumenti di controllo rafforzato, che mirano a coniugare l’apertura del mercato con la tutela di interessi pubblici primari. In tale prospettiva, la centralità assegnata alla stazione appaltante – chiamata a motivare puntualmente eventuali limitazioni al subappalto e a presidiare l’intera filiera esecutiva – costituisce uno degli snodi più delicati e, al contempo, più problematici della disciplina attuale.

Particolare rilievo assume, inoltre, la crescente attenzione riservata alla tutela del lavoro e alla dimensione sociale dell’appalto pubblico. Le previsioni in materia di responsabilità solidale, applicazione dei contratti collettivi, divieto di ribasso sui costi della manodopera e della sicurezza, nonché verifica della congruità dell’incidenza della manodopera, confermano come il subappalto sia oggi concepito non solo come strumento di efficienza economica, ma anche come ambito nel quale si gioca una parte rilevante della funzione “sociale” della contrattualistica pubblica. In questa chiave, il subappalto diviene terreno di sintesi – non sempre agevole – tra logiche di mercato e istanze di protezione dei lavoratori, chiamando gli operatori economici e le amministrazioni ad un esercizio responsabile delle rispettive prerogative.

Resta però aperta la questione dell’effettività del modello delineato dal legislatore. La notevole ampiezza delle clausole discrezionali attribuite alle stazioni appaltanti, specie in materia di limitazione delle prestazioni subappaltabili e di divieto di ulteriore subappalto, rischia di tradursi in applicazioni disomogenee e in un ritorno surrettizio a prassi restrittive non sempre coerenti con i principi eurounitari. In tal senso, il ruolo della giurisprudenza amministrativa e degli orientamenti interpretativi delle autorità competenti si rivelerà decisivo nel garantire un’applicazione uniforme e proporzionata della disciplina.

In conclusione, il subappalto nel nuovo Codice dei contratti pubblici si presenta come un istituto profondamente rinnovato, che riflette una più matura consapevolezza della complessità dei processi produttivi e delle dinamiche del mercato. La sfida che si profila è quella di rendere effettivo l’equilibrio, solo in parte raggiunto sul piano normativo, tra apertura concorrenziale, legalità, tutela del lavoro e qualità dell’esecuzione. È su questo terreno, più che su quello delle enunciazioni di principio, che si misurerà la reale capacità del sistema di coniugare efficienza amministrativa e garanzia degli interessi pubblici sottesi alla contrattualistica pubblica.