

# Requisiti dell'avvalimento, differenze tra varianti e migliorie. Polizze assicurative e RTI

di Francesca Segni

Data di pubblicazione: 21-1-2026

*L'oggetto del contratto di avvalimento non sono tanto i singoli mezzi o le singole risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria, quanto l'intero apparato tecnico organizzativo prestato da quest'ultima: qualora l'ausiliaria metta a disposizione dell'ausiliata la propria attestazione SOA, oggetto dell'avvalimento deve essere l'intero setting di elementi e requisiti che hanno consentito all'impresa ausiliaria di ottenere il rilascio dell'attestazione stessa.*

*La variante si sostanzia in modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale. Le migliorie consistono in soluzioni tecniche che, senza incidere sulla struttura, sulla funzione e sulla tipologia del progetto a base di gara, investono singole lavorazioni o singoli aspetti tecnici dell'opera lasciati aperti a diverse soluzioni.*

*Il requisito dell'idoneità della copertura assicurativa per un RTI è soddisfatto laddove la somma delle polizze dei componenti del raggruppamento è ampiamente superiore rispetto a quella richiesta dal disciplinare di gara.*

## Guida alla lettura

La sentenza del Consiglio di Stato in commento riguarda una **fattispecie concreta che ricade nella previgente disciplina del decr. legisl. n. 50/2016**: le **problematiche affrontate, tuttavia, riguardano istituti dell'ambito degli appalti pubblici di interesse attuale**.

La ricorrente, infatti, ha impugnato l'aggiudicazione del RTI controinteressato sollevando censure sui seguenti temi:

- 1) l'inidoneità del contratto di avvalimento (stipulato da un'impresa del raggruppamento che si è aggiudicato la gara con un'impresa ausiliaria terza) perché considerato insufficiente a sopperire ai requisiti di cui l'impresa era carente, oltre che contenente risorse inesistenti;
- 2) la violazione della *lex specialis* di gara perché l'aggiudicataria avrebbe presentato un'inammissibile proposta di variante rispetto al progetto posto a base di gara;
- 3) l'inidoneità della copertura assicurativa contro i rischi professionali posseduta dai professionisti che fanno parte del RTI controinteressato perché inferiore all'importo indicato come massimale minimo nei documenti di gara.

Il Consiglio di Stato, nel rigettare il ricorso in appello (così confermando la sentenza di primo grado), ha delineato i profili dei principali istituti oggetto della vertenza.

## 1) Sull'avvalimento

La pronuncia rileva che dalla documentazione in atti si può evincere l'impegno reale, da parte dell'impresa ausiliaria, a mettere a disposizione le proprie risorse tecnico finanziarie, nonché la propria attestazione di qualificazione SOA, con indicazione precisa delle risorse e dei mezzi messi a disposizione.

D'altronde il Collegio rileva che per costante orientamento della giurisprudenza “... ***l'oggetto del contratto di avvalimento può essere determinato ovvero determinabile***” e “... ***non è necessaria la puntuale indicazione dei mezzi d'opera nonché delle qualifiche e del numero del personale messo a disposizione***”.

È invece **essenziale** che “... ***l'impresa ausiliaria metta a disposizione il complesso dei requisiti utili all'impresa ausiliata***” perché la **ratio** dell'istituto è proprio quella di **sopperire a eventuali carenze dell'operatore economico partecipante alla gara permettendogli di avvalersi dei requisiti dell'impresa ausiliaria**.

In particolare, qualora, come nel caso di specie, oggetto dell'avvalimento sia l'attestazione SOA necessaria per la partecipazione alla gara specifica, attestazione di cui la concorrente sia priva, “*occorre, ai fini dell'idoneità del contratto, che l'ausiliaria metta a disposizione dell'ausiliata l'intera organizzazione aziendale, **comprensiva di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse, che, complessivamente considerata, le ha consentito di acquisire l'attestazione da mettere a disposizione*** (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 16 ottobre 2020, n. 22)” e che “*oggetto della messa a disposizione sia l'intero setting di elementi e requisiti che hanno consentito all'impresa ausiliaria di ottenere il rilascio dell'attestazione SOA* (cfr. Cons. Stato, V, 26 gennaio 2024, n. 820)”.

Devono quindi considerarsi **oggetto del contratto di avvalimento non già i singoli mezzi o le singole risorse messe a disposizione dall'impresa ausiliaria, ma l'intero apparato tecnico organizzativo prestato da quest'ultima**.

## 2) Sulla modifica al progetto a base di gara da qualificarsi quale variante (inammissibile) o quale miglioria progettuale

Il Consiglio di Stato si sofferma sulla qualificazione di una modifica al progetto a base di gara: se tale modifica consiste in una variante (presentazione di una diversa idea progettuale - diversa tipologia di intervento che inciderebbe anche sui requisiti di qualificazione), sarebbe inammissibile perché non prevista dalla lettera di invito e comporterebbe una grave alterazione delle regole della gara.

Sul punto è stata disposta, in appello, una verifica volta proprio ad accertare se le modifiche al progetto contenute nell'offerta costituissero migliorie o vere e proprie modifiche progettuali. Il verificatore, nello svolgimento del suo incarico, si è riportato ad orientamenti giurisprudenziali consolidati che dettano i criteri per distinguere vere e proprie varianti da semplici migliorie.

Deve quindi intendersi quale **variante, inammissibile, un'opera intrinsecamente e radicalmente diversa da quella richiesta dalla stazione appaltante tanto da dare luogo ad un *aliud* rispetto all'opera complessivamente prefigurata dalla stazione appaltante, ovvero da impedirne la fattibilità tecnica.** La variante si sostanzia in **modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale.**

Sono invece **soluzioni migliorative** quelle che possono esplicitarsi in tutti gli aspetti tecnici lasciati aperti a diverse soluzioni sulla base del progetto posto a base di gara ed oggetto di valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico, rimanendo comunque preclusa la modificabilità delle caratteristiche progettuali già stabilite dall'amministrazione. Le migliori consistono in **soluzioni tecniche che, senza incidere sulla struttura, sulla funzione e sulla tipologia del progetto a base di gara, investono singole lavorazioni o singoli aspetti tecnici dell'opera lasciati aperti a diverse soluzioni, configurandosi come integrazioni, precisazioni e migliorie che rendono il progetto meglio corrispondente alle esigenze della stazione appaltante, senza alterare i caratteri essenziali delle prestazioni richieste.**

Nel caso di specie, il Consiglio di Stato, basandosi sull'esito della verifica, ha rilevato che è stato modificato il materiale, ma non la tipologia di opera che è rimasta sostanzialmente invariata, proponendo semmai un'ottimizzazione delle esigenze logistiche e costruttive, del comportamento strutturale e delle future necessità manutentive. Il Collegio ha pertanto ritenuto che sia stato accertato che le prescrizioni della *lex specialis* sono state rispettate, offrendo tuttavia soluzioni più efficienti e meno costose, coerentemente con quanto previsto e ammesso dalla lettera di invito.

### **3) Sulle polizze assicurative e RTI**

Il Consiglio di Stato si esprime anche sull'idoneità della copertura assicurativa contro i rischi professionali posseduta dai professionisti che fanno parte del RTI controinteressato, anche se inferiore all'importo indicato come massimale minimo nei documenti di gara.

Nel caso specifico la capogruppo del raggruppamento, in possesso dei requisiti in misura maggioritaria, avrebbe dichiarato di avere una polizza assicurativa inferiore al massimale minimo indicato nei documenti di gara.

La mandante, però, aveva una copertura che, sommata a quella della mandataria, soddisfaceva ampiamente il predetto massimale minimo.

Il Consiglio di Stato, quindi, viene investito della questione per **valutare se è possibile sommare gli importi delle polizze dei componenti il raggruppamento**: se ciò non fosse possibile, uno dei componenti del raggruppamento sarebbe carente della capacità economico finanziaria richiesta dal disciplinare di gara.

Il Collegio, confermando la statuizione di primo grado, ritiene che il requisito sia rispettato perché la somma delle polizze dei componenti del raggruppamento è ampiamente superiore rispetto a quella richiesta dal disciplinare di gara, **"ciò in omaggio alla logica stessa dell'istituto dell'avvalimento, volto proprio a far sì che un'impresa i cui requisiti**

***risultino carenti per la partecipazione alla gara li prenda in prestito da un altro operatore economico, anche in forma raggruppata, per raggiungere la quota necessaria”.***

Pubblicato il 30/12/2025

**N. 10436/2025REG.PROV.COLL.**

**N. 08285/2024 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

**ha pronunciato la presente**

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8285 del 2024, proposto da

Tecnocostruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG 9738861A54, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Prozzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consorzio Stabile Unyon S.C. a r.l., in proprio e quale mandataria dell'Ati con la mandante Pontedil S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Bifolco e Alfredo Cincotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti - "Acamir", in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comunità Montana Titerno e Alto Tammaro, Regione Campania, non costituite in giudizio;

nei confronti

Ingesca S.r.l., Msm Ingegneria S.r.l., non costituite in giudizio

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania n. 4745 del 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio Stabile Unyon S.c. a r.l. e dell'Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti - "Acamir";

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il Cons. Elena Quadri e uditi per le parti gli avvocati Roberto Prozzo, Antonio Bifulco in proprio e in delega dell'avv. Alfredo Cincotti, Marcello Fortunato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Tecnocostruzioni S.r.l., seconda classificata nella gara indetta da ACAMIR (Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti) per l'affidamento dell'appalto integrato avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva e l'esecuzione di tutti i lavori necessari alla realizzazione dell'intervento denominato "Aumento resilienza rete stradale secondaria: Fondovalle Tammaro – completamento strada a scorrimento veloce". Strada a Scorrimento Veloce 'Fondo Valle Tammaro – S. Croce del Sannio – Castelpagano – Colle Sannita – Tratto intermedio Castelpagano – S. Croce del Sannio' 1° Lotto Funzionale – 3° Stralcio", CUP: G81B07000300007, CIG: 9738861A54", impugnava in primo grado: la determinazione n. 716 del 27 dicembre 2023, con cui l'amministrazione approvava gli atti di gara e disponeva l'aggiudicazione nei confronti dell'ATI Unyon/Pontedil; le determinazioni ivi richiamate con cui si disponeva l'ammissione alla gara dell'ATI Unyon/Pontedil, sia nella fase preliminare che di presentazione delle offerte; i verbali e le decisioni della commissione giudicatrice, per quanto oggetto di censura dei motivi di ricorso; tutti gli atti del procedimento di gara, per quanto oggetto di censura nei motivi di ricorso. Chiedeva, altresì, la dichiarazione di inefficacia dell'eventuale contratto stipulato con la controinteressata; l'aggiudicazione o il subentro nell'esecuzione dell'appalto; con riserva, ove ciò non fosse possibile, di proporre separato ricorso per la condanna della stazione appaltante al risarcimento dei danni per equivalente.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania respingeva il ricorso con sentenza n. 4745 del 2024, appellata da Tecnocostruzioni S.r.l. per i seguenti motivi di diritto:

I – sul rigetto del primo motivo di ricorso (violazione dell'art. 89 del del d.lgs. n. 50 del 2016);

II – sul rigetto del secondo motivo di ricorso (violazione dell'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016);

III – sul rigetto del terzo motivo di ricorso (violazione dell'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016);

IV – sul rigetto del quarto motivo di ricorso (violazione dell'art. 95 del d.lgs. n. 50 del 2016; violazione della lex specialis e della par condicio);

V – sul rigetto del quinto motivo di ricorso (violazione della lex specialis, punto 6.4.2 del disciplinare di prequalifica);

VI – sul rigetto del sesto motivo di ricorso (violazione del disciplinare; difetto dei requisiti richiesti per i progettisti);

VII – sul rigetto del settimo motivo di ricorso (violazione dell'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016);

VIII – sul rigetto dell'ottavo motivo di ricorso (violazione della lettera di invito; irrazionalità e manifesto favoritismo nell'attribuzione dei punteggi);

IX – sul rigetto del nono motivo di ricorso (violazione della lettera di invito; irrazionalità e manifesto favoritismo nell'attribuzione dei punteggi).

Si sono costituiti il Consorzio Stabile Unyon S.c. a r.l. e l'Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti - "Acamir" per resistere all'appello.

Con ordinanza n. 3340 del 2025 il Collegio ha ritenuto necessario, al fine del decidere, disporre verifica ai sensi dell'art. 66 cod. proc. amm.

All'esito dell'adempimento istruttorio le parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

All'udienza pubblica dell'11 dicembre 2025 l'appello è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Giunge in decisione l'appello proposto da Tecnocostruzioni S.r.l. per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania n. 4745 del 2024 che ha respinto il suo ricorso per l'annullamento dell'aggiudicazione a favore del concorrente Rti Unyon/Pontedil della gara esperita da Acamir per l'affidamento dell'appalto integrato avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva e l'esecuzione dei lavori per la realizzazione dell'intervento denominato: "Aumento resilienza rete stradale secondaria: Fondovalle Tammaro - completamento strada a scorrimento veloce". Strada a Scorrimento Veloce

“Fondo Valle Tammaro – S. Croce del Sannio – Castelpagano – Colle Sannita – Tratto intermedio Castelpagano – S. Croce del Sannio – 1° Lotto Funzionale – 3° Stralcio”. CUP: G81B07000300007 – CIG: 9738861A54, nonché per la dichiarazione di inefficacia dell'eventuale contratto stipulato con la controinteressata; per l'aggiudicazione o il subentro della ricorrente nella esecuzione; con riserva, ove ciò non fosse possibile, di proporre separato ricorso per la condanna della stazione appaltante al risarcimento dei danni per equivalente.

Deve premettersi che, a seguito di finanziamento da parte del CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile), con determinazione del 28 marzo 2023 ACAMIR avviava una procedura ristretta ai sensi dell'art. 61 d.lgs. 50 del 2016 per l'affidamento dell'appalto integrato in questione.

Il disciplinare di prequalifica e la lettera di invito a gara specificavano i requisiti che doveva possedere l'impresa esecutrice dei lavori, nonché i requisiti dei progettisti. A seguito di una prima fase di qualificazione degli operatori economici, gli operatori formalmente invitati dalla stazione appaltante presentavano le proprie offerte. Il criterio di aggiudicazione prescelto era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con attribuzione di 85 punti massimi per l'offerta tecnica e 15 punti massimi per l'offerta economica.

All'esito della valutazione da parte della commissione giudicatrice, con determina n. 716 del 27 dicembre 2023 la gara veniva aggiudicata all'ATI costituita tra Consorzio Stabile Unyon e Pontedil, che conseguiva complessivamente 92,890 punti, mentre Tecnocostruzioni S.r.l. si classificava al secondo posto totalizzando 92,168 punti.

Pertanto, Tecnocostruzioni S.r.l. impugnava dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania gli atti e i verbali di gara, deducendone l'illegittimità e chiedendone l'annullamento. La ricorrente lamentava, in sintesi: l'inidoneità del contratto di avvalimento stipulato tra la Pontedil e l'ausiliaria Cincotti Costruzioni S.r.l., considerato insufficiente a sopperire ai requisiti di cui l'impresa era carente, oltre che contenente risorse inesistenti; la violazione della lex specialis per avere l'aggiudicataria presentato una inammissibile proposta in variante rispetto al progetto posto a base di gara; l'insussistenza dei requisiti in capo all'impresa ausiliaria, all'aggiudicataria, nonché ai progettisti designati; l'erroneità dell'operato della stazione appaltante, che avrebbe indebitamente favorito l'aggiudicataria nell'attribuzione dei punteggi. Chiedeva, altresì: l'annullamento dell'eventuale contratto medio tempore stipulato con l'aggiudicataria; l'aggiudicazione o il subentro nell'appalto; con riserva, ove ciò non fosse possibile, di proporre separato ricorso per la condanna della stazione appaltante al risarcimento dei danni per equivalente.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con sentenza n. 4745 del 29 agosto 2024, oggetto di gravame, ha rigettato il ricorso, ritenendo i motivi dedotti in parte inammissibili e comunque infondati e confermando l'aggiudicazione disposta in favore dell'ATI Unyon/Pontedil.

Più specificamente, il giudice di prime cure ha rigettato tutte le censure proposte dalla ricorrente, affermando l'idoneità del contratto di avvalimento, l'irrilevanza della modifica progettuale posta in essere dall'aggiudicataria - che non costituirebbe una variante - e, in



generale, la correttezza dell'operato dell'amministrazione.

La sentenza è stata appellata da Tecnostruzioni S.r.l., che ha riproposto, sostanzialmente, le censure dedotte in primo grado.

Con il primo motivo di gravame l'appellante ha lamentato l'erroneità della sentenza per non aver rilevato, sotto diversi profili, la presunta inidoneità del contratto di avvalimento stipulato tra la mandante Pontedil S.r.l. e l'impresa ausiliaria Cincotti Costruzioni S.r.l., con cui la prima ha integrato i requisiti di qualificazione necessari per partecipare alla procedura di gara. Nello specifico, l'appellante ha dedotto che l'avvalimento stipulato con la società ausiliaria sarebbe un avvalimento meramente cartolare, in quanto: con riferimento al personale ed alle risorse indicate, l'impresa ausiliaria non metterebbe a disposizione dell'ausiliata alcuna risorsa economica e finanziaria, oltre al fatto che tale impresa verserebbe in una gravissima situazione di difficoltà finanziaria; il contratto di avvalimento non conterrebbe alcun riferimento alla direzione tecnica né alla certificazione di qualità SOA, necessaria per l'esecuzione dell'appalto; le risorse messe a disposizione, comunque, sarebbero inadeguate rispetto alla esecuzione dei lavori, indicando l'ausiliaria attrezzature inconsistenti alcune delle quali, anzi, inesistenti; l'ausiliaria avrebbe ottenuto l'attestazione SOA per la categoria OG3 grazie alla stipula di un contratto di affitto con un'impresa dichiarata fallita.

Con il secondo motivo l'appellante ha contestato la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto l'assunto per cui l'ausiliaria avrebbe messo a disposizione risorse inesistenti, integrando così una falsa dichiarazione che, ai sensi dell'art. 80 d.lgs. n. 50 del 2016, avrebbe dovuto comportare l'esclusione dell'impresa dalla gara.

Con il terzo motivo l'appellante ha dedotto la carenza in capo all'impresa ausiliaria dei requisiti di ordine generale richiesti per la partecipazione alla gara. Nello specifico, l'impresa ausiliaria verserebbe in una situazione di grave irregolarità fiscale, avendo peraltro omesso di versare le ritenute effettuate a carico dei lavoratori, integrando così il reato previsto dall'art. 10-bis d.lgs. n. 74 del 2000, oltre che un grave errore professionale.

Con il quarto motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza per non aver rilevato la violazione dell'art. 95 d.lgs. n. 50 del 2016, avendo proposto l'aggiudicataria una modifica al progetto a base di gara consistente in una variante, come tale inammissibile in quanto non prevista dalla lettera d'invito. Per l'appellante, in particolare, nel caso di specie sarebbe stata presentata una diversa idea progettuale, offrendosi la realizzazione di un differente viadotto e, dunque, una diversa tipologia di intervento, che inciderebbe anche sui requisiti di qualificazione, con una palese grave alterazione delle regole della gara. Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che, mentre il progetto prevedeva la realizzazione di un viadotto con dodici pile e tredici campate con un impalcato sorretto da tre travi in cemento armato precompresso, il raggruppamento aggiudicatario avrebbe proposto di realizzare il viadotto riducendo il numero delle pile e delle campate e realizzando l'impalcato con travi in acciaio, anziché in cemento. Ed infatti, mentre la realizzazione dell'impalcato con travi in cemento armato precompresso è riconducibile alla categoria OG3, la realizzazione con travi in acciaio è riconducibile alla categoria OS18. La modifica inciderebbe in maniera rilevante anche sul costo delle opere, stravolgendo così le previsioni progettuali.



Pertanto, tale variante si risolverebbe in un vantaggio occulto per l'offerente e integrerebbe, altresì, una violazione della par condicio, in quanto l'esecuzione avrebbe un costo inferiore rispetto a quello a base di gara, inficiando anche le valutazioni dell'offerta economica.

Con il quinto motivo di gravame l'appellante ha censurato la sentenza nella parte in cui ha ritenuto idonea la copertura assicurativa contro i rischi professionali posseduta dai progettisti incaricati, nonostante la stessa fosse inferiore all'importo di euro 1.750.000,00, indicato come massimale minimo dal disciplinare di prequalifica. Ed invero, la capogruppo del raggruppamento, ossia Ingesca S.r.l., in possesso dei requisiti in misura maggioritaria, avrebbe dichiarato e documentato di essere in possesso di una polizza assicurativa per un massimale di soli 500.000 euro e, a dire dell'appellante, non potrebbe computarsi la polizza posseduta dalla mandante in quanto non coprirebbe anche i rischi assunti dalla mandataria. Per l'appellante, dunque, gli importi delle polizze possedute dai componenti il raggruppamento non potrebbero sommarsi, risultando così il progettista carente del requisito di capacità economica e finanziaria richiesto dal disciplinare di gara.

Con il sesto e il settimo motivo l'appellante ha censurato il deficit di qualificazione in capo ai progettisti indicati, che sarebbero privi del requisito di capacità tecnica costituito dalla pregressa esecuzione di servizi di ingegneria analoghi. L'indicazione di requisiti inesistenti integrerebbe, peraltro, la fattispecie di false informazioni finalizzata ad influenzare l'esito della gara, cui dovrebbe conseguire l'esclusione dalla gara.

Con l'ottavo e il nono motivo l'appellante ha infine dedotto l'erroneità della sentenza per non aver considerato che la commissione giudicatrice, nell'attribuzione dei punteggi, avrebbe operato indebiti favoritismi a beneficio del raggruppamento aggiudicatario, determinando così un'errata attribuzione del punteggio tecnico in violazione della *lex specialis*. Ciò, in particolare, sarebbe avvenuto con riguardo ai criteri di valutazione B1 ("struttura tecnica operativa aziendale"); B2 ("adeguatezza delle attrezzature e dei macchinari che saranno utilizzati per l'esecuzione delle lavorazioni e delle prestazioni oggetto dell'appalto indicando gli eventuali noleggi"); B.2.2, relativo all'adeguatezza delle attrezzature e dei mezzi rispetto ai riflessi sulla qualità ambientale. Ed infatti, per l'appellante, tutti i requisiti e le attrezzature indicati nell'offerta tecnica sarebbero riconducibili alla sola mandante Pontedil, munita di qualificazione sufficiente per poter eseguire solo il 3% dei lavori, risultando pertanto ingiustificata l'attribuzione del punteggio laddove risulta pari a zero l'apporto della capogruppo e dell'impresa ausiliaria. Peraltro, tali attrezzature sarebbero del tutto inadeguate per l'esecuzione dei lavori, avendo dunque errato la commissione a valutarle positivamente. Inoltre, l'aggiudicataria avrebbe indicato servizi analoghi che presenterebbero "affinità prossima allo zero" rispetto all'oggetto della procedura di gara, contrariamente a quanto previsto dalla lettera di invito.

L'appello è infondato.

Quanto al primo motivo di gravame, con cui Tecnocostruzioni S.r.l. ha censurato il carattere fittizio del contratto d'avvalimento stipulato tra la Pontedil e l'impresa ausiliaria Cincotti

Costruzioni S.r.l., non può essere accolto l'assunto dell'appellante secondo cui tale accordo non prevederebbe da parte dell'impresa ausiliaria alcun impegno reale a mettere a disposizione le proprie risorse tecnico finanziarie, né il rilievo per cui il contratto non riporterebbe alcunché in merito all'attestazione SOA categoria OG3, classifica V, posseduta dall'ausiliaria. Tale affermazione, invero, risulta smentita per tabulas dallo stesso contratto oggetto di censura, in quanto dalla documentazione versata in atti si evince che quest'ultimo prevede chiaramente ed espressamente che l'ausiliaria "si obbliga a fornire all'impresa ausiliata tutti i requisiti di carattere tecnico, ma anche economico, finanziario ed organizzativo previsti dal Bando di Gara ... con riferimento particolare al "certificato di iscrizione SOA, categoria OG3 classifica V, mettendo a disposizione di questa tutte le risorse ed i mezzi propri che saranno necessari", impegnandosi pertanto a fornire l'insieme delle proprie risorse "in modo pieno ed incondizionato senza limitazioni di sorta ai fini della partecipazione alla procedura di gara" (cfr. contratto di avvalimento, versato in atti). Ed invero, il contratto in questione, come correttamente evidenziato dal controinteressato: (i) individua puntualmente l'oggetto dell'avvalimento, precisando che lo stesso è costituito dal requisito del possesso di "attestazione di qualificazione SOA nella categoria OG3 classifica V" (art. 1); (ii) indica in maniera precisa le risorse ed i mezzi messi a disposizione dall'ausiliaria, l'ampiezza del cui impegno è comunque garantita dall'assunzione dell'obbligo incondizionato di "fornire all'impresa ausiliata tutti i requisiti di carattere tecnico, ma anche economico, finanziario ed organizzativo previsti dal Bando di Gara indicato in premessa con riferimento particolare al "certificato di iscrizione SOA, categoria OG3 classifica V", mettendo a disposizione di questa tutte le risorse ed i mezzi propri che saranno necessari" (art. 1); (iii) contiene l'attestazione dell'impresa ausiliaria circa il possesso dei requisiti generali e speciali oggetto di avvalimento (art. 5); (iv) contiene l'indicazione del corrispettivo di avvalimento pattuito (art. 14).

Peraltro, si condivide l'orientamento espresso dal giudice di primo grado, secondo cui "Riguardo alla contestata insufficienza delle risorse menzionate nel contratto avvalimento, secondo costante e condivisa giurisprudenza, non è necessaria la puntuale indicazione dei mezzi d'opera nonché delle qualifiche e del numero del personale messo a disposizione (cfr., Cons. Stato, Sez. V, 3 gennaio 2024, n. 119 e 1° settembre 2023, n. 8126; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 6 aprile 2023, n. 1171)" (cfr. sentenza appellata). Ed invero, per il costante orientamento della giurisprudenza l'oggetto del contratto di avvalimento può essere determinato ovvero anche solo determinabile, in quanto non è necessario che quest'ultimo si spinga, ad esempio, "sino alla rigida quantificazione dei mezzi d'opera, all'esatta indicazione delle qualifiche del personale messo a disposizione ovvero alla indicazione numerica dello stesso personale", essendo noto il principio secondo cui "l'indagine in ordine agli elementi essenziali dell'avvalimento c.d. operativo deve essere svolta sulla base delle generali regole sull'ermeneutica contrattuale e in particolare secondo i canoni enunciati dal codice civile di interpretazione complessiva e secondo buona fede delle clausole contrattuali" (cfr. Cons. Stato, V, 10 gennaio 2022, n. 169).

A risultare essenziale è il fatto che l'impresa ausiliaria metta a disposizione il complesso dei requisiti utili all'impresa ausiliata. Infatti, la ragione che giustifica l'istituto in parola è proprio quella di sopperire ad eventuali carenze dell'operatore economico che partecipa alla gara e, dunque, di permettere a quest'ultimo di avvalersi dei requisiti posseduti dall'impresa ausiliaria, in modo da soddisfare quanto richiesto dal bando. Ciò, soprattutto nel caso di

avvalimento di certificazione di qualità, come nel caso di specie, per cui già precedentemente la giurisprudenza consolidata ed ora espressamente anche la lettera dell'art. 104, comma 2, del nuovo Codice dei contratti (sebbene quest'ultimo non sia applicabile *ratione temporis* al caso di specie), chiariscono che "qualora il contratto di avvalimento sia concluso per acquisire un requisito necessario alla partecipazione a una procedura di aggiudicazione di un appalto di lavori di importo pari o superiore a euro 150.000, o di un appalto di servizi e forniture, esso ha per oggetto le dotazioni tecniche e le risorse che avrebbero consentito all'operatore economico di ottenere l'attestazione di qualificazione richiesta". Ed invero, quando oggetto dell'avvalimento sia un'attestazione SOA di cui la concorrente sia priva, "occorre, ai fini dell'idoneità del contratto, che l'ausiliaria metta a disposizione dell'ausiliata l'intera organizzazione aziendale, comprensiva di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse, che, complessivamente considerata, le ha consentito di acquisire l'attestazione da mettere a disposizione" (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 16 ottobre 2020, n. 22), ovverosia "è necessario: a) che "oggetto della messa a disposizione sia l'intero setting di elementi e requisiti che hanno consentito all'impresa ausiliaria di ottenere il rilascio dell'attestazione SOA" (cfr. Cons. Stato, V, 26 gennaio 2024, n. 820).

Da tutto ciò consegue l'infondatezza del primo motivo di gravame.

Non merita accoglimento neppure il secondo motivo dedotto, con cui l'appellante censura la violazione dell'art. 80 d.lgs. n. 50 del 2016 per la mancata esclusione dell'impresa ausiliaria, nonostante quest'ultima abbia dichiarato di mettere a disposizione risorse asseritamente inesistenti, consistenti in automezzi oggetto di demolizione, così integrando una falsa dichiarazione con conseguente dovere, da parte della stazione appaltante, di irrogare la sanzione espulsiva.

Per l'appellante, non avrebbe rilievo quanto asserito dal giudice di prime cure, secondo cui "l'indicazione di un mezzo rottamato in luogo di alti, probabilmente perché ancora presente nel libro dei cespiti, non integra di per sé una falsa dichiarazione, rilevando la complessiva disponibilità in virtù del contratto di avvalimento" (cfr. sentenza appellata), in quanto, anzi, ciò proverebbe il carattere meramente cartolare del contratto di avvalimento, in cui sarebbe stato semplicemente copiato l'elenco dei cespiti dell'impresa ausiliaria.

Sul punto, tuttavia, si condivide l'orientamento del Tar e si ribadisce quanto già esposto in relazione all'oggetto del contratto di avvalimento, consistente, nel caso di specie, non già nei singoli automezzi messi a disposizione dalla Cincotti Costruzioni S.r.l., ma nell'intero apparato tecnico organizzativo prestato dall'impresa ausiliaria.

Con il terzo, il sesto ed il settimo motivo di gravame, che si ritiene di poter trattare congiuntamente in quanto costituiscono tutti rilievi che attengono alla carenza dei requisiti di partecipazione alla gara in capo all'impresa ausiliaria e al raggruppamento controinteressato, l'appellante ha censurato la sentenza di primo grado per aver dichiarato legittima l'aggiudicazione in favore di un soggetto privo dei requisiti richiesti dal disciplinare di gara.

La stazione appaltante, nello specifico, non si sarebbe avveduta del fatto che: l'impresa ausiliaria sarebbe carente di requisiti di ordine generale per partecipare alla gara; i progettisti indicati dal raggruppamento aggiudicatario sarebbero privi dei requisiti di capacità tecnica richiesti dalla lex specialis; dalla carenza dei requisiti deriverebbe una falsa dichiarazione da parte dei progettisti incaricati.

Il giudice di prime cure ha dichiarato tali doglianze inammissibili ai sensi dell'art. 34, comma 2, c.p.a., poiché proposte avverso poteri non ancora esercitati dall'amministrazione, in quanto afferenti il momento di verifica dei requisiti da effettuarsi ex art. 32, comma 7, d.lgs. n. 50 del 2016, verifica non ancora intervenuta al momento della decisione di primo grado. Tuttavia, come emerge dagli atti, nelle more, e specificamente il 20 ottobre 2025, la stazione appaltante ha provveduto ad ultimare la verifica, rendendo così efficace l'aggiudicazione nei confronti del RTI Pontedil/Unyon.

A seguito di tale accertamento, peraltro, l'odierna appellante ha impugnato il provvedimento in parola, incardinando un giudizio autonomo innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania.

Pertanto, considerato che il provvedimento di verifica dei requisiti è oggi oggetto di specifica impugnazione, attualmente pendente, e che neppure risulta sospeso in quanto il Tar ha rigettato l'istanza cautelare avanzata da Tecnocostruzioni S.r.l., tagli doglianze si rivelano improcedibili.

Ad ogni modo, quanto al terzo motivo di gravame, la doglianza è anche infondata in quanto, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, quand'anche dovesse insorgere una causa di esclusione dell'impresa ausiliaria, la stessa potrebbe essere sostituita ai sensi dell'art. 89, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016.

Con riferimento al quarto motivo d'appello, inerente la rilevanza della variante progettuale asseritamente posta in essere dall'aggiudicatario, il giudice di primo grado ha respinto la censura sostenendo che la differente modalità costruttiva rappresentasse non già una inammissibile variante, bensì una mera miglioria, condividendo l'orientamento dell'amministrazione secondo cui tale modifica non farebbe altro che apportare dei benefici in termini di rischio sismico, costi di manutenzione e sostenibilità, rappresentando una chiara ottimizzazione dell'opera. Sul punto, il Collegio ha ritenuto di disporre una verifica volta ad accertare se le modifiche al progetto contenute in offerta per la costruzione del viadotto costituissero migliorie o vere e proprie modifiche progettuali e, pertanto, con ordinanza n. 1869 del 5 marzo 2025 ha incaricato prima il Direttore del Dipartimento di Ingegneria Civile e Ambientale del Politecnico di Milano e successivamente, in seguito alla dichiarazione di incompetenza del verificatore nominato, con ordinanza n. 3340 del 17 aprile 2025 ha affidato l'incarico al Rettore del Politecnico di Torino.

Il 30 ottobre 2025 è stata depositata la relazione di verifica ad opera del Prof. Ing. Luca Giordano, il quale ha concluso nel senso di ritenere che la modifica proposta non costituisse una variante, ma una miglioria al progetto, come tale perfettamente ammissibile.

Sul punto, anzitutto, si ribadisce il consolidato orientamento della giurisprudenza in materia, riportata da entrambe le parti nonché dallo stesso verificatore, che detta i criteri per distinguere vere e proprie varianti da semplici migliorie. Nello specifico, come anche rammentato dal Tribunale di primo grado: “nell’appalto di lavori è sanzionabile con l’esclusione soltanto l’offerta tecnica che, nell’includere una proposta di variante inammissibile, presupponga un’opera intrinsecamente e radicalmente diversa da quella richiesta dalla stazione appaltante, tanto da dare luogo ad un aliud rispetto all’opera complessivamente prefigurata dalla stazione appaltante ovvero da impedirne la fattibilità tecnica” (cfr., fra le tante, Cons. Stato, V, 9 marzo 2023, n. 2512). Ed invero: “le soluzioni migliorative si differenziano dalle varianti perché le prime possono liberamente esplicitarsi in tutti gli aspetti tecnici lasciati aperti a diverse soluzioni sulla base del progetto posto a base di gara ed oggetto di valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico, rimanendo comunque preclusa la modificabilità delle caratteristiche progettuali già stabilite dall’Amministrazione, mentre le seconde si sostanziano in modifiche del progetto dal punto di vista tipologico, strutturale e funzionale, per la cui ammissibilità è necessaria una previa manifestazione di volontà della Stazione appaltante. In questa prospettiva, le proposte migliorative consistono in soluzioni tecniche che, senza incidere sulla struttura, sulla funzione e sulla tipologia del progetto a base di gara, investono singole lavorazioni o singoli aspetti tecnici dell’opera, lasciati aperti a diverse soluzioni, configurandosi come integrazioni, precisazioni e migliorie che rendono il progetto meglio corrispondente alle esigenze della Stazione appaltante, senza tuttavia alterare i caratteri essenziali delle prestazioni richieste (cfr. questa Sezione, 7 febbraio 2023, n. 884; in questo senso, anche Cons. Stato, sez. V, 15 novembre 2021, n. 7602)” (cfr. sentenza appellata).

Basandosi su tali definizioni, chiaramente inquadrata dalla giurisprudenza in materia, il verificatore, nella relazione conclusiva del 30 ottobre 2025, che si richiama integralmente, ha evidenziato che:

“1. Le modifiche proposte dall’ATI aggiudicataria non alterano i caratteri essenziali dell’opera in gara: era richiesto un viadotto con una determinata lunghezza, un determinato tracciato plano-altimetrico, una determinata classe funzionale della strada (ovvero larghezza pavimentata, sua divisione in corsie di transito, larghezza dei cordoli, ecc). Tali caratteri essenziali sono stati mantenuti invariati nella proposta progettuale;

2. La tipologia di viadotto non è stata mutata: sebbene non vi sia un unico criterio di classificazione delle tipologie di ponti/viadotti, sicuramente quello maggiormente utilizzato divide i ponti fra ponti a travata, ponti ad arco, ponti strallati, ecc. Nel caso di scopo il progetto a base gara prevedeva un ponte a travata (in cemento armato precompresso) e l’ATI aggiudicataria ha proposto un ponte a travata (in struttura mista acciaio calcestruzzo). A parere dello scrivente è stato modificato il materiale (situazione ammessa dalla lettera di invito), ma non la tipologia di opera che è rimasta sostanzialmente invariata proponendo semmai una ottimizzazione delle esigenze logistiche e costruttive, del comportamento strutturale e delle future necessità manutentive. La situazione sarebbe stata diversa in presenza di una proposta in grado di alterare completamente l’idea progettuale prevedendo la realizzazione di un ponte ad arco a spinta eliminata piuttosto che di un ponte strallato, opere che avrebbero segnato il territorio in modo sicuramente diverso;



3. Con riferimento al costo dell'opera, ammesso che tale parametro possa essere considerato al fine di valutare se trattasi di migliorie o variante, il presunto incremento di costo non è quantificato dal ricorrente. La sola considerazione che l'importo del viadotto incide per il 25% dell'importo dell'appalto non è sufficiente a trarre delle conclusioni: sicuramente l'eliminazione di due pile e delle relative fondazioni comporta una riduzione di costo, ma allo stesso modo il costo delle travi in acciaio è sicuramente superiore al costo delle travi prefabbricate in cemento armato precompresso; 4. Non ultimo giova ricordare il livello del progetto posto a base gara: dovendo l'ATI aggiudicataria provvedere allo sviluppo del Progetto Definitivo, il progetto a base gara è necessariamente un Progetto Preliminare (o progetto di fattibilità tecnica ed economica). Congelare la soluzione strutturale al livello di quella individuata nel progetto a base gara non appare ragionevole, soprattutto in considerazione del fatto che le autorizzazioni e approvazioni degli Enti interessati sono da acquisire nell'ambito del Progetto Definitivo, così come anche la Valutazione di Impatto Ambientale".

L'appellante, al contrario, ha contestato tale relazione tecnica, criticandone l'eccessiva sinteticità e presentando una propria consulenza ad opera del Prof. Ing. Arch. Enzo Siviero, che controdeduce integralmente alla verifica disposta dal Collegio. In particolare, il tecnico rileva un "contrasto insanabile tra l'offerta della aggiudicataria e il Capitolato Speciale d'Appalto a base di gara", riscontrando peraltro che "il quadro delle certificazioni necessarie a partecipare alla gara viene radicalmente sconvolto". Ed infatti, la relazione conclude nel senso che: "l'offerta tecnica deve rispettare il capitolato di progetto. In quest'ultimo, la stazione Appaltante esprime l'obbligo per progettisti e impresa aggiudicatari di fornire un viadotto Varco costituito da 12 pile, campate lunghe 33 m, impalcato con travi in cemento armato precompresso prefabbricate. È innegabile che l'offerta della aggiudicataria non rispetta le specifiche del Capitolato Speciale d'Appalto e, pertanto, non può essere accettata".

Tuttavia, dalla verifica disposta dal Collegio emergono con chiarezza le valutazioni tecniche che hanno condotto il verificatore alla conclusione prescelta.

Ed invero, la relazione, seppur sintetica, centra il nodo controverso e lo risolve nel senso di ritenere le modifiche contestate una mera ottimizzazione del progetto a base di gara. Infatti, è stato accertato che le prescrizioni della lex specialis sono state rispettate, offrendo tuttavia soluzioni più efficienti e meno costose, coerentemente con quanto previsto e ammesso dalla lettera d'invito.

Alla luce di tali considerazioni, non sussistono ragioni per discostarsi dalle conclusioni cui è pervenuto il verificatore incaricato.

Pertanto, anche il quarto motivo è infondato.

Anche il quinto motivo d'appello non merita accoglimento. Invero, per l'appellante, la capogruppo del raggruppamento, ossia Ingesca S.r.l., in possesso dei requisiti in misura maggioritaria, avrebbe dichiarato e documentato di essere in possesso di una polizza assicurativa per un massimale di soli 500.000 euro e, a dire dell'appellante, non potrebbe computarsi la polizza posseduta dalla mandante in quanto non coprirebbe anche i rischi



assunti dalla mandataria. Per l'appellante, dunque, gli importi delle polizze possedute dai componenti il raggruppamento non potrebbero sommarsi, risultando così il progettista carente del requisito di capacità economica e finanziaria richiesto dal disciplinare di gara.

Sul punto, si condivide, invece, quanto statuito dal giudice di prime cure, secondo cui “Nella fattispecie in esame il requisito è rispettato, atteso che la somma delle polizze dei componenti il raggruppamento ... è ampiamente superiore a quella richiesta dal disciplinare di gara” Ciò, in omaggio alla logica stessa dell'istituto dell'avvalimento, volto proprio a far sì che un'impresa i cui requisiti risultino carenti per la partecipazione alla gara li “prenda in prestito” da un altro operatore economico, anche in forma raggruppata, per raggiungere la quota necessaria.

Infine, con l'ottavo e il nono motivo, l'appellante ha lamentato l'erroneità della decisione per non aver invalidato la valutazione dell'offerta tecnica del raggruppamento aggiudicatario, denunciando l'erronea attribuzione del punteggio tecnico da parte della commissione giudicatrice in quanto in contrasto con i criteri fissati nella lettera d'invito, irrazionale ed indice di un manifesto favoritismo nei confronti del raggruppamento aggiudicatario.

Come correttamente asserito dal giudice di prime cure, tali censure si rivelano, tuttavia, inammissibili in quanto afferenti la sfera di discrezionalità tecnica propria della stazione appaltante.

Invero, un simile intervento sarebbe precluso al giudice amministrativo in quanto, avendo ad oggetto valutazioni di merito e, nella specie, l'attribuzione dei punteggi, si rivelerebbe sostitutivo dell'operato della commissione giudicatrice.

“Secondo orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa, nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica la valutazione delle offerte tecniche (...) costituisce espressione di un'ampia discrezionalità tecnica della stazione appaltante con conseguente insindacabilità nel merito delle valutazioni e dei punteggi attribuiti dalla commissione, laddove le stesse non siano inficiate da macroscopici errori di fatto, da illogicità o da irragionevolezza manifesta (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2021, n. 4754; III, 20 maggio 2021, n. 3908; III, 23 aprile 2021, n. 3297; V, 8 gennaio 2021, n. 282)” (cfr. Cons. Stato, V, 7 gennaio 2022, n. 48).

Come noto, infatti, “l'apprezzamento tecnico-discrezionale dell'amministrazione è soggetto al sindacato pieno del giudice amministrativo nei limiti della rilevabilità “ictu oculi” dei vizi di legittimità dedotti, in quanto volto ad accertare il ricorrere di seri indici di invalidità degli atti gravati e non a sostituire la valutazione del giudice all'apprezzamento di merito svolto dall'amministrazione” (cfr. sentenza appellata) e pertanto, in tali ipotesi, lo scrutinio del giudice deve incentrarsi esclusivamente sull'assenza di profili di irragionevolezza, arbitrarietà o illogicità manifesta, nel caso di specie non riscontrabili.

Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza appellata di reiezione del ricorso di primo grado.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza appellata di reiezione del ricorso di primo grado.

Condanna l'appellante alla rifusione delle spese di giudizio nei confronti del Consorzio Stabile Unyon S.C. a r.l. e dell'Agenzia Campana Mobilità Infrastrutture e Reti - "Acamir", che si liquidano in euro 5000 ciascuno, oltre oneri di legge e oltre le spese per la verifica, che si liquidano in totali euro 10.500.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere, Estensore