L’appalto integrato, limiti al ricorso all’avvalimento da parte del progettista indicato quando è sprovvisto dei requisiti di carattere speciale

di Gianluca Angelini

Data di pubblicazione: 24-11-2026

Nel sistema del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 non sussiste un divieto generale di partecipazione alle procedure di affidamento in capo all'operatore economico che abbia contribuito alla redazione del progetto posto a base di gara, essendo venuta meno la disposizione di cui all'art. 24, comma 7, del d.lgs.18 aprile 2016, n. 50 che poneva una presunzione iuris tantum, *salva la possibilità, da parte degli interessati, di dimostrare che l’esperienza acquisita non determinasse un vantaggio competitivo idoneo a falsare la concorrenza; secondo la disciplina del nuovo codice in tema di conflitti di interesse grava su chi invoca il conflitto dimostrare, ai sensi dell’art. 16, comma 2, sulla base di presupposti specifici e documentati, la minaccia all'imparzialità e indipendenza recata dalla partecipazione alla gara.*

Negli appalti integrati di cui all'art. 44 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, il progettista indicato dall'operatore economico concorrente, non rivestendo la qualità di operatore economico o di offerente, deve possedere direttamente i requisiti speciali richiesti per l'esecuzione della prestazione professionale e non può avvalersi dell'istituto di cui all'art. 104 del medesimo decreto; l'art. 66 del codice dei contratti pubblici, riferito agli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria, non trova infatti applicazione nei confronti del progettista meramente indicato nell'ambito dell'appalto integrato.

Guida alla lettura

Il Consiglio di Stato trae spunto dalla controversia afferente alla impugnativa del provvedimento di aggiudicazione di un appalto integrato dove la concorrente aggiudicataria aveva indicato un progettista che, a sua volta, si sarebbe poi avvalso di un ulteriore progettista per la dimostrazione di un requisito di capacità tecnica (esperienze pregresse in tema di progettazione), accolta in primo grado, per ripercorrere la **vexata quaestio dei limiti al ricorso all’avvalimento** nel caso di **appalto integrato da parte del progettista indicato sprovvisto dei requisiti di ordine speciale**.

SI premetta il quadro normativo per cui l’appalto c. d. integrato è “*caratterizzato dal fatto che l’oggetto negoziale è unico, nel senso che non vi è una doppia gara, una per la progettazione e un’altra per l’esecuzione dei lavori, poiché il contratto viene sottoscritto unicamente da chi si è aggiudicato la gara*” (Cons. Stato, ad. plen., 9 luglio 2020, n. 13).

Ne consegue che **il progettista, può essere coinvolto alternativamente**:

- come **mandante in raggruppamento temporaneo "eterogeneo"** con gli operatori economici che partecipano per l'appalto o alla concessione dei lavori e, in tal caso, assume anche la qualifica di offerente;

- oppure, **può essere indicato ma resta soggetto estraneo all'offerente**, alla stregua dell'ausiliario, tipico dell'avvalimento atipico (cfr. sul tema Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 9 luglio 2020, n. 13);

- oppure perché inserito sotto **contratto *ad hoc* nello staff tecnico dell'offerente che concorre per i lavori** (Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 31 marzo 2021, n. 276).

In termini di qualificazione, quindi, **il progettista indicato non assurge mai al ruolo di operatore economico**, bensì di *"**prestatore d'opera professionale** (2229 c. c.)"* (Cons. Stato, ad. plen., 9 luglio 2020, n. 13, cit.), in forza di un atto contrattuale che rimarchi la assoluta autonomia rispetto al committente e la previsione di un corrispettivo adeguato alla qualità e quantità della prestazione tipica di mezzi.

L'estraneità concettuale rispetto all'operatore economico, comporta anche **il progettista con partecipa agli utili del committente, in capo al quale ultimo restano i rischi tipici dell'attività imprenditoriale**, bensì assume il **ruolo di collaboratore in ausilio del concorrente per conto del quale provvedere alla redazione del progetto** (Cons. Stato, sez. V, 11 novembre 2022, n. 9923, ma vedi anche Cons. St. sez. V, 30 settembre 2025 n. 7613 e Cga 31 marzo 2021, Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 2026, n. 1345].

Alla stregua di tutti quanti i soggetti che interagiscono con la stazione appaltante per la esecuzione delle prestazioni contrattuali, **anche il progettista è obbligato al possesso dei requisiti di ordine generale**.

Ma, alla stregua di tale impostazione concettuale, non può esservi dubbio che, **nel caso di appalto integrato di cui all'art.44 del Codice, il progettista "indicato", in quanto collaboratore dell'operatore economico, non può ricorrere all'istituto dell'avvalimento in quanto riservato soltanto all'operatore economico in senso tecnico, ovvero al concorrente in senso stretto**.

Tuttavia **è concesso alla concorrente di ricorrere alla sostituzione del progettista sprovvisto di requisiti, anche dopo la presentazione dell'offerta ma in ogni caso entro l'aggiudicazione (o eccezionalmente anche *ex post* nel caso di pronunzia giudiziaria di annullamento dell'aggiudicazione** che imponga alla stazione appaltante la **riedizione del potere amministrativo con effetto retroattivo**), **purchè la stessa non determini una variazione sostanziale dell'offerta tecnica** (quindi **occorre indagare sul ruolo che il professionista ha concretamente avuto nella fase di elaborazione dell'offerta stessa**).

In tal senso è la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato per cui - *"se la sostituzione del professionista indicato, è ammissibile in linea di principio sulla scorta della sua qualificazione come professionista esterno che collabora con l'operatore economico, occorre verificare se la stessa determini, nel caso concreto, una modificazione sostanziale dell'offerta, atteso il*

coinvolgimento del professionista indicato, sia nella redazione dell'offerta sia nell'esecuzione del contratto".

Ed ancora: *"giammai potrebbero ritenersi irrilevanti le cause di esclusione dei progettisti esterni; ciò in disparte dalla circostanza che, anche ove in astratto sia ammissibile la loro sostituzione per essere intervenuta la causa di esclusione in un momento successivo alla presentazione dell'offerta – ipotesi da escludersi con riferimento alle doglianze fatte valere da parte appellante – la stessa potrebbe non essere consentita in concreto, ove si risolva in una modificazione dell'offerta. In ogni caso il momento non ultra quem per la sostituzione non potrebbe che essere quello dell'aggiudicazione"* (Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2026, n. 1187).

E, si aggiunga, **siffatta conclusione appare la più coerente con la decisione della Plenaria n. 2 del 2022** secondo cui **sono in generale ammissibili modificazioni soggettive dei raggruppamenti temporanei**: pertanto, **se questo è possibile per i "concorrenti", *a fortiori* dovrebbe essere consentito per coloro che, come i professionisti solamente indicati, non rivestono tale qualifica**.

Infine il Consiglio di Stato coglie l'occasione per soffermarsi sul fatto che **il Codice vigente non ripropone il divieto di partecipazione alle gare per chi avesse redatto il progetto posto a base di gara**.

Infatti il vigente **art.16 ripropone soltanto una disposizione a carattere generale sul conflitto interessi nelle procedure di appalto** applicabile a coloro che intervengono *"con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione"*

(comma 1). La differenza più evidente, rispetto al precedente sistema normativo, risiede nel fatto che *"**la percepita minaccia all'imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati**"* (art. 16, comma 2).

Pubblicato il 28/10/2026

N. 07812 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 04763/2026 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4763 del 2026, proposto in relazione alla procedura CIG B923DFDFC9 da C. Pro Enterprise S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Rocco De Bonis Cristalli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Maratea, non costituito in giudizio;

Carbone Costruzioni S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore,

rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Antonio Zaccone, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata (Sezione Prima) n. 00199/2026, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Carbone Costruzioni S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2026 il Cons. Massimo Santini e uditi per le parti gli avvocati De Bonis e Zaccone.

FATTO e DIRITTO

1. Si controverte su un appalto integrato per la messa in sicurezza del porto di Maratea (progettazione esecutiva e realizzazione lavori). Importo a base d'asta: oltre 3 milioni 539 mila euro. Esiti della gara: prima classificata C PRO con punti 93,26; seconda classificata Carbone Costruzioni con punti 83,91.

2. L'aggiudicazione in favore della C PRO veniva impugnata dalla seconda classificata Carbone Costruzioni dinanzi al TAR Basilicata che accoglieva il ricorso per le seguenti ragioni:

2.1. C PRO aveva indicato un progettista che, a sua volta, si sarebbe poi avvalso di un

ulteriore progettista per la dimostrazione di un requisito di capacità tecnica (esperienze pregresse in tema di progettazione). Di qui il divieto di avvalimento in capo ad un soggetto (progettista) che non sarebbe qualificabile alla stregua di operatore economico (cfr. Plenaria n. 13 del 2020);

2.2. Né sarebbe stato possibile convertire tale inammissibile avvalimento in sostituzione del professionista stesso poiché simili operazioni sarebbero consentite soltanto sino al momento della aggiudicazione (momento qui ampiamente superato);

2.3. La sentenza comportava dunque l'esclusione di C PRO dalla gara, e ciò a tutto vantaggio di CARBONE.

3. La sentenza veniva appellata da C PRO per le ragioni di seguito indicate:

3.1. Erroneità nella parte in cui non sarebbe stato considerato che anche il "progettista indicato" è un operatore economico, ai sensi del nuovo codice dei contratti di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023, come tale legittimato a ricorrere, a sua volta, all'istituto dell'avvalimento;

3.2. Erroneità nella parte in cui il giudice di primo grado, pur dopo l'annullamento dell'aggiudicazione, non avrebbe messo la stazione appaltante nelle condizioni di valutare la possibile sostituzione del professionista privo dei suddetti requisiti di capacità tecnica.

4. Si costituiva in giudizio la sola Carbone Costruzioni che, nel chiedere il rigetto del gravame mediante articolate controdeduzioni che, più avanti, formeranno oggetto di specifica trattazione, riproponeva ex art. 101, comma 2, c.p.a., il motivo di ricorso non esaminato in primo grado con cui si evidenziava il conflitto di interessi in capo al progettista di C PRO, e ciò in quanto lo stesso aveva preliminarmente collaborato, con l'amministrazione comunale, per la stesura del piano di fattibilità tecnico-economica (PFTE).

5. Alla pubblica udienza dell'8 ottobre 2026, le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso in appello veniva infine trattenuto in decisione.

6. Tutto ciò premesso, il primo motivo di appello è infondato dal momento che il progettista indicato (soggetto selezionato previo avvalimento, ai sensi dell'art. 44 del codice dei contratti) non potrebbe avvalersi a sua volta di altro soggetto.

Osserva in particolare il collegio che:

6.1. La principale giurisprudenza che ha avuto modo di soffermarsi sul tema dell'appalto integrato (il quale ricomprende attività di progettazione esecutiva nonché esecuzione dei lavori), e in particolare su quello dei "progettisti indicati",

ha affermato in estrema sintesi che:

6.1.1. L'appalto c. d. integrato è "caratterizzato dal fatto che l'oggetto negoziale è unico, nel

senso che non vi è una doppia gara, una per la progettazione e un'altra per l'esecuzione dei lavori, poiché il contratto viene sottoscritto unicamente da chi si è aggiudicato la gara" (Cons. Stato, ad. plen., 9 luglio 2020, n. 13);

6.1.2. "Il progettista, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, quindi, può essere individuato e coinvolto in tre modi:

a) mandante in raggruppamento temporaneo "eterogeneo" con gli operatori economici che partecipano per l'appalto o alla concessione dei lavori e, in tal caso, assume anche la qualifica di offerente;

b) indicato ma estraneo all'offerente (cfr. sul tema Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 9 luglio 2020, n. 13), cosiddetto ausiliario che presta un "avvalimento atipico";

c) appartenente allo staff tecnico dell'offerente che concorre per i lavori, a tale scopo contrattualizzato da quest'ultimo operatore economico" (Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 31 marzo 2021, n. 276);

6.1.3. In merito alla "qualificazione giuridica del progettista indicato", poi, si tratta non di "operatore economico" ma, piuttosto, di "prestatore d'opera professionale (2229 c. c.)" (Cons. Stato, ad. plen., 9 luglio 2020, n. 13, cit.);

6.1.4. In questa direzione, il relativo contratto (di prestazione d'opera professionale) "è caratterizzato dalla autonomia rispetto al committente, dalla retribuzione commisurata alla qualità e alla quantità della prestazione, che è di mezzi e non di risultato" (Cons. Stato, ad. plen., 9 luglio 2020, n. 13, cit.);

6.1.5. Pertanto: "il professionista non partecipa agli utili del committente quando questi rivesta la qualità di imprenditore, che è tenuto comunque alla corresponsione della retribuzione, essendo il rischio del lavoro del professionista a carico del committente" (Cons. Stato, ad. plen., 9 luglio 2020, n. 13, cit.);

6.1.6. In questa stessa direzione: il "professionista indicato" non è un "offerente" ma, piuttosto, "un collaboratore (o, più propriamente, un ausiliario) del concorrente" (Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 31 marzo 2021, n. 276, cit.);

6.1.7. Ed ancora che il progettista indicato deve essere "qualificato come professionista esterno all'operatore economico concorrente, da questi incaricato di redigere il progetto; tuttavia privo, a sua volta, della qualità di concorrente" (Cons. Stato, sez. V, 11 novembre 2022, n. 9923);

6.1.8. Per completezza: "È indubbio che anche i progettisti "indicati", al pari di tutti i soggetti che in qualche modo vengono in contatto con la stazione appaltante al fine di eseguire le prestazioni contrattuali, debbano possedere i requisiti generali di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016" (Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 31 marzo 2021, n. 276, cit.).

6.2. Da ultimo è stato altresì affermato che: “il progettista indicato come professionista esterno non assume, neppure nel caso di appalto integrato, la veste di concorrente”. Ed ancora che: “il progettista indicato non è un “offerente”, rivelandosi piuttosto un “prestatore d’opera professionale (art. 2229 c.c.)” (Ad. plen. 9 luglio 2020 n. 13 e Cons. St. sez. V, 30 settembre 2025 n. 7613) o, più precisamente, “un collaboratore (o, più propriamente, un ausiliario) del concorrente” (Cons. St. sez. V, 30 settembre 2025 n. 7613 e Cga 31 marzo 2021 n. 276)” [così Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 2026, n. 1345].

6.3. Ne deriva da quanto detto che la partecipazione alla procedura in questione, da parte di C PRO, è avvenuta mediante l’indicazione di un progettista indicato che – privo dei requisiti speciali di partecipazione previsti per i progettisti – ha fatto illegittimamente ricorso all’avvalimento. Ed infatti, alla luce di quanto sopra riportato il progettista “indicato” non può ricorrere all’istituto dell’avvalimento in quanto riservato all’operatore economico in senso tecnico, ovvero al concorrente in senso stretto. Il professionista indicato deve pertanto possedere in proprio i requisiti richiesti per l’esecuzione della prestazione professionale e, in caso di carenza, non può far leva sui requisiti di un altro professionista.

6.4. Ora, la difesa di parte appellante ritiene che, in seguito alla entrata in vigore del decreto legislativo n. 36 del 2023 (nuovo codice dei contratti pubblici) e in particolare dell’art. 66 in esso contenuto, anche i professionisti sarebbero stati equiparati alla categoria degli operatori economici così potendo ricorrere, a loro volta, al meccanismo dell’avvalimento ai sensi dell’art, 104 del codice stesso.

Ritiene al riguardo il collegio che:

6.4.1. L’invocato art. 66 del codice riguarda gli appalti per i servizi di architettura e di ingegneria, ossia di sola progettazione, ove i singoli professionisti, seppure qualificati alla stregua di operatori economici, rivestono in ogni caso la posizione di concorrente in senso stretto;

6.4.2. Nel caso di specie trattasi invece di appalto integrato, istituto questo disciplinato ai sensi dell’art. 44 del codice, ove il professionista riveste la differente posizione di collaboratore del concorrente, dunque non di operatore economico (unica categoria legittimata, come detto, a poter ricorrere al meccanismo dell’avvalimento ai sensi dell’art. 104 del codice dei contratti);

6.4.3. A ciò si aggiunga che una disposizione di identico oggetto e di analogo tenore a quella invocata (art. 66 nuovo codice) era presente altresì all’interno del precedente codice all’art. 46 del decreto legislativo n. 50 del 2016, codice quest’ultimo che costituisce, dal canto suo, il sistema normativo sulla cui base è stato proprio espresso il principio (qui ritenuto superato dalla difesa di parte appellante) dalla Adunanza plenaria con sentenza n. 13 del 2020. Con ciò si vuole dire che se un simile indirizzo, secondo cui il progettista indicato è solo un “collaboratore del concorrente” e dunque non un operatore economico (come tale non legittimato a ricorrere all’istituto dell’avvalimento), si è formato nel precedente sistema che conteneva analoga disposizione (art. 46 del decreto legislativo n. 50 del 2016), non v’è ragione alcuna per modificare tale stesso indirizzo proprio in quanto tale disposizione, la quale riguarda come detto la peculiare posizione del professionista titolare della commessa (ipotesi

che non

ricorre nel caso di specie, ove si tratta di appalto integrato), è stata ora sostanzialmente riproposta all'art. 66 del decreto legislativo n. 36 del 2023;

6.5. Alla luce di tutte le considerazioni sopra svolte, il primo motivo di appello deve pertanto essere rigettato.

7. Il secondo motivo di appello risulta invece fondato in quanto la SA, dopo la sentenza di annullamento dell'aggiudicazione in favore dell'odierna appellante C PRO, avrebbe dovuto essere messa nelle condizioni di valutare l'eventualità che il suddetto "avvalimento" potesse essere interpretato alla stregua di "sostituzione" del progettista privo dei requisiti. Operazione questa del tutto obliterata dal

giudice di primo grado, il quale si sarebbe in questo modo sostanzialmente sostituito alla SA in violazione dell'art. 34, comma 2, c.p.a. Più in particolare:

7.1. Per giurisprudenza costante, la sostituzione del professionista è possibile ogniqualvolta la stessa non determini una variazione sostanziale dell'offerta tecnica;

7.2. Sul punto si vedano anche le pronunzie di questa stessa sezione (n. 1187 del 2026 e n. 7496 del 2024) le quali ammettono la sostituzione del progettista indicato, come appena detto, a condizione che non vi siano modificazioni sostanziali dell'offerta tecnica. Più da vicino è stato affermato che:-

"se la sostituzione del professionista indicato, è ammissibile in linea di principio sulla scorta della sua qualificazione come professionista esterno che collabora con l'operatore economico, occorre verificare se la stessa determini, nel caso concreto, una modificazione sostanziale dell'offerta, atteso il coinvolgimento del professionista indicato, sia nella redazione dell'offerta sia nell'esecuzione del contratto". Ed ancora: "giammai potrebbero ritenersi irrilevanti le cause di esclusione dei progettisti esterni; ciò in disparte dalla circostanza che, anche ove in astratto sia ammissibile la loro sostituzione per essere intervenuta la causa di esclusione in un momento successivo alla presentazione dell'offerta – ipotesi da escludersi con riferimento alle doglianze fatte valere da parte appellante – la stessa potrebbe non essere consentita in concreto, ove si risolva in una modificazione dell'offerta. In ogni caso il momento non ultra quem per la sostituzione non potrebbe che essere quello dell'aggiudicazione" (Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2026, n. 1187)- "In ordine alla sostituibilità del progettista indicato in sede di offerta occorre svolgere le seguenti considerazioni. Occorre verificare se la sostituzione del professionista indicato, ammissibile in linea di principio sulla scorta della sua qualificazione come professionista esterno che collabora con l'operatore economico, determini, nel caso concreto, una modificazione sostanziale dell'offerta. Non può essere trascurato il coinvolgimento del professionista

indicato sia nella redazione dell'offerta sia nell'esecuzione del contratto". Ed ancora: "Nelle ipotesi in cui la sostituzione del progettista "indicato" comporti, come in questo caso, la modifica sostanziale dell'offerta, tale sostituzione deve ritenersi preclusa" (Cons. Stato, sez.

V, 9 settembre 2024, n. 7496)- si veda poi Cons. Stato, sez. V, 11 novembre 2022, n. 9923, ove si è affermato più diffusamente che:

“fermo restando che è legittima un’esclusione fondata sul difetto dei requisiti generali in capo al progettista indicato e quindi anche una disposizione della lex specialis che ciò espressamente prevede, residua l’ulteriore questione della possibilità, per l’operatore economico concorrente, di sostituire il progettista "indicato" che abbia perso in corso di gara il possesso dei requisiti previsti dall’art. 80.

Si tratta di questione che, affrontata dalla sentenza del CGAR 31 marzo 2021, n. 276, riportata dall’appellante, è stata da questa risolta distinguendo tra progettista associato e progettista indicato, ed ammettendo, non per il primo, ma per il secondo, la sostituzione. La possibilità della sostituzione è stata fondata sull’argomentazione che "la qualificazione del progettista indicato come di un soggetto diverso dai concorrenti alla procedura determina che in caso di raggruppamento di progettisti - quantomeno nelle ipotesi in cui il soggetto da estromettere non sia stato determinante per la costituzione del raggruppamento, avendo contribuito in modo essenziale a "portare" i requisiti di qualificazione necessari alla partecipazione - il concorrente non possa essere per ciò solo escluso a seguito dell’accertata carenza di un requisito di carattere generale del progettista indicato, essendo consentita la sua estromissione, nel caso di specie dal RTP dei progettisti, e la sua sostituzione".

In effetti, una volta che l’Adunanza plenaria n. 2/2022 ha riconosciuto la modificabilità soggettiva dei raggruppamenti temporanei per la perdita dei requisiti generali anche in fase di gara in capo al mandatario o ad uno dei mandanti, in tale ipotesi deve ritenersi la possibilità della sostituzione interna al raggruppamento temporaneo di professionisti o della sostituzione interna al raggruppamento temporaneo "eterogeneo" dei progettisti con gli operatori economici esecutori dei lavori (purché altro componente del raggruppamento sia in possesso dei necessari requisiti di qualificazione).

Se quindi è consentita la modificazione soggettiva del concorrente, quando il progettista sia in tale veste inserito in un raggruppamento temporaneo partecipante alla gara, appare contrario ai principi di ragionevolezza e proporzionalità riservare un trattamento deteriore alla fattispecie in cui l’operatore economico concorrente abbia scelto di avvalersi del progettista indicato privo della qualificazione di concorrente.

Pertanto, quanto meno quando sia stato indicato per la progettazione un raggruppamento temporaneo di soggetti abilitati a fornire servizi di architettura e ingegneria ex art. 46 del Codice dei contratti pubblici, deve ritenersi possibile l’estromissione e l’eventuale sostituzione di quello dei componenti del

raggruppamento, che abbia perso i requisiti generali di partecipazione in corso di gara.

Confermata per tale via la soluzione della questione espressa già nel precedente meno convincente è l’affermazione incidentale contenuta nella stessa sentenza secondo cui la sostituzione del progettista

indicato non potrebbe (mai) comportare "una ipotesi di modificazione dell'offerta", poiché non si tratta di un offerente, ma di un "collaboratore (o, più propriamente, un ausiliario) del concorrente".

Invero, se il ricorso al progettista esterno si giustifica, in linea di principio, a fini qualificatori, è però innegabile che lo stesso è coinvolto sia nella redazione dell'offerta che nell'esecuzione del contratto (cfr. Cons. Stato, V, n. 5563/21 cit.).

Sebbene tale coinvolgimento non sia, in assoluto, impeditivo della sostituzione, esso impone di verificare, caso per caso, se, ammettendo la sostituzione del componente del raggruppamento di professionisti incaricato della progettazione, non si finisca per consentire una modificazione sostanziale dell'offerta.

Questa modificazione è reputata inammissibile non soltanto in ambito interno, ma anche dalla Corte di Giustizia che, in riferimento alle pur consentite modifiche soggettive dell'art. 63 dir. 2014/24/UE, mette in guardia dal rischio di tale eventualità (cfr. Corte di Giustizia, 3 giugno 2021, causa C-210/20, in cui si evidenzia che "quando si vede obbligata, in forza del suo diritto nazionale, ad imporre a un offerente la sostituzione di un soggetto sulle cui capacità esso intende fare affidamento, l'amministrazione aggiudicatrice deve assicurarsi, conformemente ai principi di trasparenza e di parità di trattamento enunciati all'articolo18, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, che la sostituzione del soggetto interessato non conduca a una modifica sostanziale dell'offerta di tale offerente")".

7.3. Riepilogando sul punto, è quindi possibile affermare in estrema sintesi che:

7.3.1. In linea generale, in caso di appalto integrato anche i professionisti esterni, ossia solamente "indicati", debbono possedere i requisiti generali di partecipazione alle gare;

7.3.2. In caso di mancanza originaria o di perdita successiva di siffatti requisiti è possibile, in linea teorica, ricorrere alla loro sostituzione;

7.3.3. Ciò coerentemente alla decisione della Plenaria n. 2 del 2022 secondo cui sono in generale ammissibili modificazioni soggettive dei raggruppamenti temporanei: pertanto, se questo è possibile per i "concorrenti", a fortiori dovrebbe essere consentito per coloro che, come i professionisti solamente indicati, non rivestono tale qualifica;

7.3.4. Si può ricorrere a tale sostituzione del professionista indicato anche dopo la presentazione dell'offerta e non oltre il momento della aggiudicazione;

7.3.5. La stessa sostituzione non potrebbe in ogni caso comportare una modificazione sostanziale dell'offerta tecnica (quindi occorre indagare sul ruolo che il professionista ha concretamente avuto nella fase di elaborazione dell'offerta stessa).

7.4. Tanto doverosamente premesso, e fatta comunque salva ogni valutazione in merito della SA (art. 34, comma 2, c.p.a.), una simile sostituzione, nel caso specie, potrebbe non incidere oltre misura dal momento che l'art. 17 del disciplinare sembra tra l'altro contemplare non

specifici punteggi da attribuire in ragione della particolare qualità soggettiva dei progettisti da incaricare (la cui figura non sarebbe quindi in grado di “illuminare” la suddetta offerta tecnica) ma, piuttosto, soltanto la valutazione, in termini oggettivi e quindi immodificabili, ai fini che qui interessano, della qualità ex se della progettazione esecutiva;

7.4. Al riguardo, la appellata Carbone Costruzioni fa presente che la sostituibilità del progettista sarebbe comunque impedita anche sotto il profilo temporale, trattandosi di sostituzione post aggiudicazione. Osserva al riguardo il collegio che è vero, sul punto, che la giurisprudenza pone quale soglia temporale limite, ai fini della sostituzione del progettista indicato, quella della aggiudicazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2025, n. 1226), ma è anche vero che, a differenza delle ipotesi affrontate sinora in giurisprudenza, nel caso di specie la aggiudicazione stessa è stata annullata dal TAR con effetti retroattivi: dunque il procedimento si è sostanzialmente riaperto o meglio è stato oggetto di regressione, almeno in parte, così consentendo alla amministrazione appaltante di effettuare tutte le

valutazioni possibili, ivi ricompresa quella relativa alla possibile sostituzione del progettista. In altre parole, l’annullamento della aggiudicazione ha comportato come detto la regressione del procedimento e dunque ha riattivato la posizione dell’operatore economico che intenda modificare la propria compagine organizzativa attraverso, in particolare, la sostituzione del professionista indicato.

Per tale via, è quindi venuto meno il limite temporale relativo al momento dell’aggiudicazione.

7.5. Da quanto detto consegue che il TAR, una volta negato il diritto all’avvalimento del progettista indicato, avrebbe quindi dovuto annullare l’aggiudicazione, sì, ma senza per questo privare l’ente comunale del diritto di riprendere la procedura di gara svolgendo le attività amministrativa di sua

competenza ed eventualmente esercitando, altresì, la facoltà di consentire la sostituzione del progettista indicato. In altre parole, una volta disconosciuto l’avvalimento da parte del progettista indicato il T.A.R., come pure ben evidenziato dalla difesa di parte appellante, doveva sì annullare l’aggiudicazione ma non poteva anche sindacare o, ancor meno, precludere il futuro l’esercizio di un potere della Pubblica Amministrazione. Diversamente, il giudice di primo grado ha così finito per sindacare preventivamente l’esercizio di un potere non ancora esercitato dal Comune in fase di rinnovo del procedimento. E tanto in aperta violazione del predetto art. 34, comma 2, c.p.a.

7.6. Per tutte le ragioni sopra esposte, il secondo motivo di appello deve quindi essere accolto.

8. Quanto poi al motivo riproposto dalla appellata società controinteressata osserva il collegio che:

8.1. L’art. 24, comma 7, del decreto legislativo n. 50 del 2016 stabiliva un divieto di partecipazione alle gare per chi avesse redatto il progetto posto a base di gara.

Tale divieto non trovava applicazione ove gli interessati dimostrassero che l’esperienza

acquisita non determinava un vantaggio competitivo idoneo a falsare la concorrenza. L'onere di provare l'assenza di vantaggio competitivo gravava sul progettista o comunque sull'operatore economica che intendeva avvalersi di quest'ultimo;

8.2. Il nuovo codice dei contratti di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023 non prevede analoga disposizione. Esso stabilisce, all'art. 16, una disposizione generale sul conflitto interessi nelle procedure di appalto applicabile a coloro che intervengono "con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione" (comma 1). La differenza più evidente, rispetto al precedente sistema normativo, risiede nel fatto che "la percepita minaccia all'imparzialità e indipendenza deve essere provata da chi invoca il conflitto sulla base di presupposti specifici e documentati" (art. 16, comma 2);

8.3. Ne deriva, da quanto sopra riportato, che l'onere di dimostrare il conflitto di interessi gravava sulla seconda classificata Carboni Costruzioni la quale si è tuttavia limitata ad affermare che: "nella gara oggetto del presente giudizio la (migliore) conoscenza del PFTE da parte dell'odierno appellante ha consentito allo

stesso di raggiungere un punteggio più alto, determinante per l'aggiudicazione" (pag. 18 memoria Carboni in data 22 giugno 2026). Ed ancora che: "è palese come nel caso di specie il patrimonio di conoscenze e/o informazioni, acquisito nell'attività di redazione del PFTE da parte della EGM Project S.r.l. (e dall'Ing. Francesco Sarnicola), relativo alla predisposizione di elaborati generali (a titolo esemplificativo: quadro tecnico-economico, elenco prezzi, analisi nuovi prezzi, relazione paesaggistica, ecc…), elaborati specialistici (relazione geologica, geotecnica, archeologica, ecc…) e di dettaglio ed alla redazione dei prezzari, delle liste delle lavorazioni e del computo metrico, ha sicuramente avvantaggiato la C. Pro Enterprise S.r.l. nella conseguente gara per l'affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori" (pag. 20 citata memoria del 22 giugno 2026). Trattasi, come è evidente, di affermazioni del tutto generiche sfornite non solo di sufficiente dimostrazione dei presupposti di tale presunto conflitto ma anche di adeguata documentazione a conforto della tesi solo

approssimativamente sostenuta;

8.4. Osserva il collegio come, nel caso di specie, sussistano piuttosto elementi onde sostenere la tesi contraria, nel senso ossia della assenza di qualsivoglia conflitto di interessi, atteso che il PFTE è stato pacificamente messo a disposizione di tutti i concorrenti. Si veda sul punto la sentenza n. 3007 del 2 aprile 2024 di questa stessa sezione secondo cui, in particolare: "l'intero progetto approvato del PFTE è stato completamente messo a disposizione dei concorrenti … e, quindi, i concorrenti sono stati posti in grado sin dall'inizio di prendere visione di tutti gli elaborati del PFTE … Pertanto rispetto alla procedura de qua non si rinviene alcuna asimmetria informativa ostativa alla partecipazione del RTP … risultato poi aggiudicatario". Ed ancora: "Pertanto deve ritenersi che la disamina degli elaborati facenti parte del PFTE … nel congruo termine assegnato per la presentazione dell'offerta e l'esecuzione del sopralluogo avesse eliso qualsiasi asserita asimmetria informativa";

8.5. Alla luce di quanto sopra riportato, lo specifico motivo riproposto ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., da Carboni Cosruzioni deve quindi essere rigettato poiché, nel caso in

esame, non vi è stata alcuna asimmetria informativa dal momento che l'intero PFTE è stato messo a completa disposizione di tutti i concorrenti e la sua pregressa attività di redazione non ha potuto comportare alcun vantaggio nella formulazione dell'offerta tecnica da parte del concorrente aggiudicatario.

9. In conclusione il ricorso in appello è fondato sotto lo specifico profilo sopra evidenziato ossia per la mancata valutazione, ad opera della SA, circa la possibile sostituzione del professionista indicato. Ne consegue l'accoglimento del gravame ai fini del successivo riesame della SA, per effetto della regressione del procedimento di gara, in merito alla possibile sostituzione del progettista.

10. Le spese di lite possono essere integralmente compensate, tra tutte le parti costituite, in ragione della evidente peculiarità delle esaminate questioni.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui alla parte motiva e per l'effetto, in riforma della gravata sentenza, rigetta il ricorso di primo grado con le precisazioni di cui al punto 9 della motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2026 con

l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolò Lotti, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore