

**T.A.R. Lazio, Sez. IV, Sentenza n. 7631 del 27 aprile 2026**

Appalti pubblici – Accordo quadro per lavori di manutenzione autostradale – Consorzi stabili – Cumulo alla rinfusa nella fase discendente – Avvalimento premiale di certificazioni di qualità – Verifica di anomalia – Omessa considerazione dei costi dei contratti di avvalimento – Annullamento dell'aggiudicazione

Publicato il 27/04/2026

**N. 07631/2026 REG.PROV.COLL.**

**N. 05903/2025 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5903 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...) e (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio eletto presso il suo studio in (...);

*nei confronti*

(...), in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati (...), (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

(...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...), (...) e (...), non costituite in giudizio;

*per l'annullamento,*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del provvedimento, trasmesso in data 17.3.2025, con il quale (...) ha disposto l'aggiudicazione, in favore del RTI (...), dell'accordo quadro tender 70364 – Lotto 1 – Direzione 2° Tronco di Milano,

avente ad oggetto “lavori di manutenzione della segnaletica orizzontale e dei piedritti delle gallerie lungo l’intera rete autostradale di competenza delle direzioni di Tronco II, III, IV, V, VI, VII, VIII, e IX” - CIG (...);

- della comunicazione di aggiudicazione trasmessa in data 17.3.2025;

- della proposta di aggiudicazione;

- di tutti i verbali delle sedute della Commissione di gara e del Seggio di gara e dei relativi allegati;

- delle determinazioni assunte nell’ambito dei subprocedimenti di verifica di congruità dell’offerta, ivi compresa la “Relazione di sintesi in merito alla valutazione delle offerte anomale”, nonché di verifica dei requisiti partecipativi;

- per quanto possa occorrere, del bando, del disciplinare di gara, del capitolato e dei rispettivi allegati;

- di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, e/o consequenziale e connesso;

nonché per il conseguimento dell’aggiudicazione, per la declaratoria di nullità, invalidità, inefficacia del contratto nelle more eventualmente stipulato, nonché per il subentro nello stesso.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da (...) il 24 settembre 2025:

- dell’Avviso, pubblicato in data 24.07.2025, con il quale (...) ha reso nota la “data di conclusione dell’accordo quadro: 16/06/2025” per il Lotto 1 – Direzione 2° Tronco Milano, nei confronti dell’aggiudicatario “(...)”;

- di ogni atto presupposto, connesso e comunque consequenziale.

nonché per il conseguimento dell’aggiudicazione, per la declaratoria di nullità, invalidità, inefficacia dell’accordo quadro stipulato in data 16.06.2025, nonché per il subentro nello stesso.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da (...) il 23 gennaio 2026:

dei medesimi provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti del 24 settembre 2025.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del (...), di (...) e di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 15 aprile 2026 la dott.ssa Giulia La Malfa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

1 - Il presente giudizio ha ad oggetto la procedura indetta da (...) per l'affidamento di un accordo quadro relativo ai lavori di manutenzione della segnaletica orizzontale e dei piedritti delle gallerie lungo delle tratte autostradali di sua competenza.

2 - Con ricorso depositato presso il T.a.r. Lombardia, (...) ha impugnato il provvedimento con cui la stazione appaltante ha disposto l'aggiudicazione definitiva del lotto 1 in favore del (...), composto dal (...) (in qualità di mandataria) e da (...) (in qualità di mandante).

Avverso gli atti di gara la ricorrente ha spiegato nove motivi di impugnazione, con cui lamenta, in particolare:

i) la mancanza, in capo alle consorziate designate per l'esecuzione dal (...), del possesso dell'attestazione SOA in categoria OS10, classifica VII, richiesto a pena di esclusione dal disciplinare di gara;

ii) che l'offerta dell'a.t.i. aggiudicataria non rispetterebbe il requisito minimo di retroriflettenza prescritto dal Capitolato tecnico;

iii) l'illegittimità del punteggio attribuito al r.t.i. aggiudicatario in relazione al criterio A.1 - "Curriculum lavori analoghi in presenza di traffico", in quanto la controinteressata ha ommesso di allegare la documentazione comprovante i lavori dichiarati, i quali, peraltro, risultano in larga parte non riconducibili a lavori analoghi o a strade delle categorie previste dal Disciplinare, nonché impropriamente imputati a imprese ausiliarie prive di valido contratto di avvalimento;

iv) l'illegittimità del punteggio attribuito al r.t.i. aggiudicatario in relazione al criterio A.7 - "Possesso di certificazioni", poiché le certificazioni di qualità e di parità di genere sono state indebitamente acquisite mediante un avvalimento meramente cartolare, avente ad oggetto requisiti intrinseci e non trasferibili dell'organizzazione aziendale e comunque prestato da un'ausiliaria operante in un diverso settore e priva dei requisiti di idoneità professionale e tecnica richiesti;

v) l'illegittimità del punteggio attribuito al r.t.i. aggiudicatario in relazione al criterio A.1 - "Curriculum lavori analoghi in presenza di traffico", poiché gli otto contratti di avvalimento stipulati con diverse risultano carenti degli elementi essenziali richiesti dall'art. 104 del D.Lgs. 36/2023 e dall'art. 8 del Disciplinare, mancando i DGUE, le dichiarazioni di impegno, nonché la prova del possesso dei requisiti generali e speciali in capo alle ausiliarie;

vi) l'illegittima duplicazione dei requisiti prestati dalle ausiliarie, utilizzati contestualmente per più lotti distinti della stessa gara;

vii) l'illegittimità del punteggio attribuito al r.t.i. aggiudicatario in relazione al criterio OT - A.4.d che premia le "Proposte migliorative per i materiali", non avendo la controinteressata presentato alcuna documentazione a supporto delle prestazioni dei materiali;

viii) l'irregolarità del procedimento di verifica dell'anomalia, sia sul piano procedurale, in quanto svolto senza la commissione obbligatoria prevista dall'art. 23 del disciplinare, sia su quello sostanziale, in quanto sono state trascurate alcune rilevanti voci di costo;

ix) l'omessa comunicazione di un'informazione rilevante da parte dell'aggiudicataria, per non aver dichiarato che la mandante (...) ha subito revoca di una precedente aggiudicazione per grave inadempimento.

3 - Costituendosi in giudizio (...) e (...) hanno eccepito l'incompetenza territoriale dell'adito T.a.r..

4 - In accoglimento dell'eccezione formulata dalle parti resistenti, con ordinanza n. 1576 dell'8 maggio 2025 il T.a.r. Milano ha dichiarato la propria incompetenza, ritenendo competente questo T.a.r. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, la società ha quindi riassunto il giudizio originariamente proposto innanzi al Tar Milano innanzi a questo Tribunale, riproponendo tutte le doglianze e le domande ivi formulate.

5 - Nelle more del giudizio, il 16 giugno 2025, le parti hanno proceduto alla stipula dell'Accordo quadro e con successivo con avviso del 24 luglio 2025, (...) ha reso nota la data di conclusione dell'accordo quadro, fissata al 16 giugno 2025.

Avverso tali atti, la (...) ha presentato ricorso per motivi aggiunti, formulando al contempo espressa domanda per il conseguimento dell'aggiudicazione.

6 - Con ordinanza istruttoria n. 20028 dell'11 novembre 2025 il Collegio, "rilevato che con il primo motivo aggiunto e con il quarto motivo di ricorso incidentale la ricorrente principale e la ricorrente incidentale assumono, in relazione al criterio A.1 - 'Curriculum lavori analoghi in presenza di traffico', che la rispettiva controparte avrebbe omesso in sede di gara di allegare la documentazione comprovante i lavori dichiarati", ha ordinato ad (...) di depositare in giudizio la "prova dell'effettiva produzione in sede di gara (mediante caricamento sulla piattaforma telematica) della documentazione comprovante i lavori dichiarati rispettivamente dall'aggiudicatario e dalla parte ricorrente".

All'esito di tale produzione, la ricorrente ha proposto un secondo ricorso per motivi aggiunti, contestando le risultanze della documentazione depositata.

7 - Costituendosi in giudizio, (...) ha chiesto il rigetto del ricorso.

Si è altresì costituito il controinteressato (...), il quale ha eccepito l'inammissibilità dei motivi 2 e 8, in quanto diretti a sollecitare un sindacato giurisdizionale sul merito delle valutazioni discrezionali dell'amministrazione, nonché dei motivi 3, 4, 5 e 7, per difetto di interesse in ragione del mancato superamento della prova di resistenza; nel merito, ha quindi concluso per il rigetto del gravame.

Con la memoria del 20 ottobre 2025 ha inoltre eccepito la tardività della domanda di subentro, in quanto proposta solamente con i motivi aggiunti.

Con la memoria del 30 marzo 2026 ha infine eccepito la tardività del secondo atto di motivi aggiunti.

8 - All'udienza del 15 aprile 2026 la causa è stata quindi trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

1 - Con il primo motivo, la società ricorrente contesta la mancanza, in capo alle consorziate designate per l'esecuzione dal (...), del possesso dell'attestazione SOA in categoria OS10, classifica VII, richiesta a pena di esclusione dal disciplinare di gara. Secondo la prospettazione della ricorrente, in caso di partecipazione di un consorzio stabile, il requisito di qualificazione dovrebbe essere effettivamente posseduto dalle singole consorziate esecutrici, in relazione alla quota di lavori ad esse affidata.

A sostegno di tale assunto, la ricorrente richiama:

- l'art. 67, comma 2, lett. b), del d.lgs. 36/2023, secondo cui, per i consorzi stabili, “*i requisiti di capacità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento sono posseduti e comprovati dagli stessi sulla base delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate*”;

- il paragrafo 7.4 del disciplinare di gara, secondo cui per i consorzi stabili: “*i requisiti di capacità tecnica e finanziaria sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole consorziate*”.

1.2 - Il motivo è infondato.

1.3 - Come noto, i consorzi stabili costituiscono una figura autonoma rispetto alle altre forme di aggregazione tra imprese, caratterizzata da una propria soggettività giuridica e da una stabile organizzazione imprenditoriale, tale da consentire loro di operare come un unico operatore economico. In questa prospettiva, il consorzio stabile partecipa alla gara in nome proprio e può eseguire le prestazioni direttamente oppure avvalersi delle consorziate designate.

Elemento qualificante del relativo regime è il meccanismo del c.d. “cumulo alla rinfusa”, che consente al consorzio di qualificarsi sulla base dei requisiti posseduti dalle consorziate, secondo uno schema assimilabile ad un avvalimento *ex lege*. Tale meccanismo, già previsto dall'art. 47, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016, è stato sostanzialmente recepito anche dal d.lgs. n. 36 del 2023, nella versione originaria applicabile *ratione temporis*. Ne consegue che la giurisprudenza formatasi nel vigore del previgente codice conserva piena attualità anche nel nuovo assetto normativo, come da ultimo ribadito da Cons. Stato, sez. V, n. 2676 del 2026.

Alla luce di tale quadro interpretativo, devono essere confermati i seguenti principi:

a) la qualificazione è richiesta in capo al consorzio stabile quale autonomo soggetto partecipante alla gara, mentre quella delle singole consorziate assume rilievo unicamente ai fini del meccanismo del cumulo alla rinfusa, quale presupposto di qualificazione del consorzio;

b) una volta accertata la qualificazione del consorzio stabile, non assume rilievo la verifica del possesso dei requisiti in capo alle singole consorziate designate;

c) il cumulo alla rinfusa integra un'ipotesi di avvalimento *ex lege*, e opera in senso bidirezionale, esplicandosi tanto in fase ascendente (quando i requisiti posseduti dalle singole consorziate “confluiscono” nel consorzio, consentendogli di qualificarsi e partecipare alla gara come autonomo operatore economico), quanto in fase discendente (quando, una volta conseguita la qualificazione, è il consorzio a “mettere a disposizione” tali requisiti alle consorziate designate per l'esecuzione, anche se queste ne siano prive, coprendone l'operato mediante la propria qualificazione e

assumendone la responsabilità verso la stazione appaltante);

d) l'esecuzione delle prestazioni si fonda su un'imputazione unitaria dei requisiti ed è assistita dalla responsabilità solidale del consorzio nei confronti della stazione appaltante;

e) ne consegue che l'eventuale mancanza di qualificazione in capo alla consorziata esecutrice è irrilevante, poiché è il consorzio a rispondere in solido e a "mettere a disposizione" i requisiti, operando, di fatto, come *ausiliaria ex lege*. Solo con il correttivo introdotto dal d.lgs. n. 209/2024, non applicabile alla fattispecie in esame, il legislatore ha innovato tale assetto, introducendo una distinzione tra esecuzione in proprio ed esecuzione tramite consorziate e prevedendo, in quest'ultimo caso, l'obbligo per le imprese esecutrici di possedere i requisiti in proprio ovvero mediante avvalimento *ex art. 104*.

1.4 - Ne consegue che, nel regime applicabile *ratione temporis*, il meccanismo del cumulo alla rinfusa operava pienamente anche nella fase discendente, ossia nel rapporto tra consorzio e consorziate esecutrici prive di autonoma qualificazione. Pertanto, è sufficiente il possesso dell'attestazione SOA in capo al consorzio stabile, il quale si qualifica mediante il cumulo dei requisiti delle consorziate e li trasferisce alle imprese designate per l'esecuzione, assumendone integralmente la responsabilità nei confronti della stazione appaltante.

1.5 - Tale conclusione, infine, non è affatto smentita, ma anzi trova piena conferma nella disposizione della *lex specialis* richiamata dalla ricorrente, la quale, nel prevedere che i requisiti siano "*computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole consorziate*", si limita a descrivere il momento ascendente del meccanismo, ossia l'imputazione unitaria dei requisiti in capo al consorzio, senza introdurre alcuna deroga al principio per cui è il consorzio – e non le singole consorziate esecutrici – il soggetto tenuto a dimostrare il possesso dei requisiti nei confronti della stazione appaltante.

2 - Con il secondo motivo, la ricorrente contesta l'attribuzione all'aggiudicataria del massimo punteggio per il criterio di valutazione relativo alla "*qualità offerta in termini di retroriflettenza (RL)*".

Secondo la ricorrente, i materiali offerti non sarebbero idonei a garantire i livelli di retroriflettenza dichiarati, risultando anzi inferiori agli standard minimi richiesti dal capitolato. In particolare, pur avendo l'aggiudicataria dichiarato un valore migliorativo pari a  $RL_{min} = 250$  rispetto al minimo richiesto ( $RL_{min} = 160$ ), l'analisi delle schede tecniche e dei certificati di prova dei prodotti utilizzati evidenzerebbe che tali prestazioni non sono concretamente raggiungibili, anche in ragione della tipologia dei materiali impiegati e del quantitativo ridotto di microsferi rifrangenti.

Il motivo è infondato.

Va anzitutto ribadito che le valutazioni espresse dalla commissione giudicatrice in ordine alla qualità tecnica delle offerte costituiscono espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile in sede giurisdizionale solo entro i limiti della manifesta illogicità o irragionevolezza, profili che, tuttavia, non emergono nel caso di specie.

La commissione era chiamata a svolgere una valutazione *ex ante*, avente ad oggetto la serietà, la coerenza e la plausibilità dell'impegno assunto dall'offerente a garantire determinati standard prestazionali – nella specie, un livello di retroriflettenza superiore al minimo richiesto – e non a verificare in concreto la resa dei materiali né a svolgere accertamenti sperimentali.

La scelta dell'amministrazione di valorizzare, quale criterio premiale, il miglioramento della retroriflettenza non implica l'anticipazione alla fase di gara della dimostrazione empirica delle prestazioni, essendo sufficiente un impegno chiaro e attendibile, la cui verifica è rimessa alla fase esecutiva del rapporto.

In tale prospettiva, la relazione tecnica prodotta dalla ricorrente non è idonea a infirmare la legittimità della valutazione della commissione, in quanto si fonda su proiezioni teoriche e calcoli ipotetici elaborati mediante l'introduzione di parametri ulteriori rispetto a quelli richiesti dalla *lex specialis*.

A titolo esemplificativo, la relazione utilizza dati relativi ai flussi di traffico per stimare i c.d. "passaggi ruota", ossia il numero di sollecitazioni meccaniche cui la segnaletica sarebbe sottoposta, al fine di ricavare, in via predittiva, il decadimento nel tempo delle prestazioni di retroriflettenza. Tale impostazione finisce per introdurre un modello di verifica fondato su assunzioni e variabili (distribuzione del traffico, incidenza dei veicoli sulle corsie, numero di assi, percentuali di contatto sulla segnaletica) che non sono oggetto di specifica considerazione nella disciplina di gara, né costituiscono parametri richiesti ai fini della valutazione dell'offerta tecnica.

Ne consegue che la censura si risolve in una diversa lettura tecnico-valutativa dell'offerta, non idonea a evidenziare vizi macroscopici dell'operato della commissione, ma diretta, piuttosto, a sostituirsi indebitamente alle sue valutazioni discrezionali.

3 - Con il terzo motivo di ricorso, come integrato dai motivi aggiunti presentati il 23 gennaio 2026, la ricorrente contesta l'illegittimità del punteggio attribuito al r.t.i. aggiudicatario in relazione al criterio A.1 - "*Curriculum lavori analoghi in presenza di traffico*", sotto due distinti profili:

ii) la mancata produzione della documentazione richiesta dalla *lex specialis* a comprova dell'esperienza dichiarata (CEL, SAL, certificati di pagamento e/o di collaudo), con conseguente indebita attribuzione del punteggio;

ii) l'erronea inclusione, nel computo del curriculum, di contratti non riconducibili all'Allegato 8, in quanto:

- riferiti ad appalti di servizi e non di lavori;

- relativi a strade non rientranti nelle categorie A, B o C di cui all'art. 2 del Codice della strada.

Deve peraltro precisarsi sin d'ora che l'ulteriore profilo di censura, pure prospettato dalla ricorrente nell'ambito del presente motivo, relativo alla dedotta carenza della documentazione afferente ai contratti di avvalimento, presenta caratteri di evidente eterogeneità rispetto alle doglianze sopra richiamate, in quanto attinente alla validità ed efficacia dei rapporti di avvalimento. Esso sarà pertanto più propriamente esaminato nel prosieguo, al paragrafo 5, essendo tale profilo compiutamente sviluppato nell'ambito del quinto motivo di ricorso.

3.1 - Sotto il primo profilo, la censura risulta priva di fondamento in quanto, all'esito dell'istruttoria espletata, è emerso che la documentazione richiesta ai fini del criterio A.1 era stata regolarmente prodotta dall'aggiudicataria già in sede di gara, mediante la piattaforma telematica, secondo le modalità previste dalla *lex specialis*.

Le ulteriori deduzioni svolte dalla ricorrente nella memoria *ex art. 73 c.p.a.* (punti I.6 e I.7), dirette a contestare comunque le risultanze della documentazione esibita in sede di comprova, non sono idonee a inficiare tale conclusione, prescindendo peraltro dai possibili profili di tardività eccepiti dalla controinteressata.

Le stesse si risolvono, infatti, in una contestazione analitica e frammentaria della documentazione prodotta (CEL, SAL, fatture, contratti, ordini di servizio e certificati di regolare esecuzione), mediante la deduzione della mancata produzione di singoli documenti, spesso formulata in termini generici e non puntualmente riscontrabili. A titolo esemplificativo, si consideri il rilievo relativo all'importo complessivo di euro 296.891,21, in relazione al quale la ricorrente si limita ad affermare, in modo apodittico, la "*mancanza della comprova*" con riguardo a una pluralità di contratti, senza tuttavia confrontarsi con la documentazione effettivamente versata in atti, dalla quale emergono, invece, numerose fatture riferite alle diverse annualità, idonee a comprovare le prestazioni eseguite.

Tali rilievi non si pongono in linea con la *lex specialis*, che richiede la dimostrazione dell'effettiva esecuzione dei lavori analoghi mediante documentazione idonea nel suo complesso, anche di natura eterogenea ed equipollente, e non già la produzione integrale e cumulativa di tutti i documenti indicati in via meramente esemplificativa.

Ne consegue che la commissione ha correttamente operato una valutazione globale della documentazione prodotta, ritenuta idonea a comprovare le esperienze pregresse dichiarate.

3.2 - Riguardo al secondo profilo, il Collegio ritiene che la censura relativa all'erronea valorizzazione di attività non pertinenti non superi la c.d. prova di resistenza e sia, pertanto, inammissibile, come eccepito dalla controinteressata.

Come noto, la prova di resistenza all'impugnazione di un provvedimento amministrativo, ossia l'interesse di un soggetto ad agire avverso quest'ultimo se reputato lesivo della sua sfera giuridica, va verificata in relazione alla certezza dell'utilità giuridica che il ricorrente potrebbe ritrarne dall'annullamento (Consiglio di Stato V, 7 agosto 1996, n. 884).

Quindi, il giudice, in materia di valutazione dell'interesse a ricorrere in occasione di controversie aventi ad oggetto selezioni pubbliche per la scelta del contraente dell'amministrazione, non può prescindere da un tale momento conoscitivo, con riferimento alla posizione della parte ricorrente rispetto alla procedura selettiva le cui operazioni sono prospettate come illegittime, dovendo dichiarare inammissibile il gravame laddove, all'esito della verifica, risulti con certezza che la parte ricorrente non sarebbe aggiudicataria in caso di accoglimento del ricorso.

Nel caso di specie:

- con il ricorso introduttivo è stata dedotta l'illegittima inclusione di attività non pertinenti per complessivi euro 13.503.177,14, comprendenti: i contratti dichiarati dal (...) per euro 12.245.346,61, in quanto qualificabili come appalti di servizi; nonché i contratti nn. 196, 197 e 198 imputati all'ausiliaria (...), per euro 747.172,02, e i contratti nn. 207, 209 e 210 imputati all'ausiliaria (...), per euro 510.658,51, relativi a tipologie di strade non rientranti in quelle previste dal Disciplinare;

- la censura è stata ulteriormente ampliata con la memoria del 20 ottobre 2025, nella quale la ricorrente ha elevato a euro 18.345.692,99 l'importo delle attività ritenute non pertinenti, includendovi: contratti di (...) qualificati come "servizi" (nn. 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 23 e 24) per euro 12.599.569,18; contratti riferiti alla viabilità comunale per euro 4.187.188,26;

contratti relativi a strade provinciali o comunque non riconducibili alle categorie A, B e C, per euro 1.385.198,55. A tali importi possono aggiungersi, per quanto dedotto – ancorché in modo non sempre puntuale e in distinta parte della medesima memoria (punto I.6) – ulteriori euro 73.862,60 relativi al contratto n. 78, per il quale "*non risulta chiara la categoria delle strade interessate*", nonché euro 99.874,40 per il contratto n. 213, concernente strade provinciali.

Non risultano invece sufficientemente specifiche le contestazioni riferite ai contratti nn. 218-219, 229 e 232, per i quali ci si limita ad affermare, in termini generici, che "*le strade oggetto di intervento non rientrano sempre in categoria B/C*".

Ne discende che, anche a voler ritenere integralmente fondata la prospettazione della ricorrente – nella sua versione più ampia, quale risultante dalla memoria ex art. 73, che quantifica in euro 18.345.692,99 l'importo delle attività asseritamente non pertinenti – l'incidenza sul punteggio attribuito all'aggiudicataria non assumerebbe, comunque, carattere decisivo ai fini dell'esito della procedura.

Ed infatti, detraendo tale importo dal valore complessivo dichiarato dal r.t.i. aggiudicatario, pari a euro 29.191.045,43, residuerebbe un importo superiore a euro 10 milioni. In applicazione dei criteri rigidamente predeterminati dalla *lex specialis* – che, con riferimento al criterio A.1, prevedono l'attribuzione di 0 punti per importi inferiori a 4 milioni, 2 punti tra 4 e 7 milioni, 4 punti tra 7 e 10 milioni, 6 punti tra 10 e 15 milioni e 8 punti per importi pari o superiori a 15 milioni – tale valore comporterebbe l'attribuzione di 6 punti, in luogo degli 8 originariamente assegnati.

Ne deriverebbe, dunque, una riduzione di soli 2 punti nel punteggio tecnico complessivo dell'aggiudicataria. Tuttavia, tale decurtazione non risulterebbe idonea a colmare il divario esistente tra le offerte, atteso che il distacco complessivo tra la prima classificata e la ricorrente è pari a 3,197 punti, con la conseguenza che, anche all'esito del ricalcolo invocato, la ricorrente non conseguirebbe comunque l'aggiudicazione.

Tale conclusione trova, peraltro, ulteriore conferma negli esiti dell'attività istruttoria svolta dall'amministrazione a valle della sentenza di questa Sezione n. 3255/2026, relativa a diverso lotto nell'ambito del quale era stata valorizzata la medesima esperienza professionale. In quella sede, la stazione appaltante, in esecuzione della pronuncia, ha proceduto a una rivalutazione del "curriculum lavori analoghi", escludendo le attività riconducibili a servizi nonché i lavori eseguiti su strade non

appartenenti alle categorie A, B e C, rideterminando il totale dei lavori analoghi in euro 12.042.768,42 e conseguentemente riducendo il punteggio da 8 a 6 punti, senza che ciò incidesse sull'esito della graduatoria, che ha confermato la prima posizione del r.t.i. aggiudicatario.

Tale esito si impone anche alla luce dell'esame complessivo delle ulteriori censure proposte. In particolare, l'infondatezza delle ulteriori doglianze relative all'attribuzione dei punteggi tecnici – che verranno esaminate nei successivi motivi 4, 5, 6 e 7 – esclude che possano residuare ulteriori margini di rideterminazione del punteggio idonei, unitamente alla presente censura, a colmare il divario di 3,197 punti.

Ne consegue che difetta la prova della concreta utilità derivante dall'eventuale accoglimento della censura, con conseguente insussistenza dell'interesse a ricorrere sotto tale profilo.

4 - Con il quarto motivo, come integrato dai motivi aggiunti presentati il 23 gennaio 2026, la ricorrente deduce l'illegittimità dell'attribuzione del punteggio premiale in relazione al criterio A.7 ("Possesso di certificazioni"), deducendo in particolare che:

- le certificazioni oggetto di valutazione (ISO 14001, OHSAS/ISO 45001 e certificazione della parità di genere), in quanto espressive di caratteristiche intrinseche dell'organizzazione aziendale, non sarebbero suscettibili di avvalimento;
- in ogni caso, il contratto di avvalimento sarebbe nullo per difetto di specificità delle risorse messe a disposizione, risolvendosi in un'operazione meramente cartolare;
- l'impresa ausiliaria sarebbe comunque priva dei requisiti di idoneità professionale e di qualificazione richiesti, oltre che operante in settore non pertinente.

Il motivo, prescindendo dai rilievi relativi alla tardività dei motivi aggiunti e al mancato superamento della prova di resistenza, è infondato.

4.1 - Va in primo luogo richiamato l'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza amministrativa, secondo cui *"fuori dall'ambito dei requisiti generali (corrispondenti alle cause di esclusione) di cui agli artt. 94 e 95, che riguardano per così dire l'imprenditore quale soggetto, e di detti casi tipizzati di requisiti riguardanti l'impresa, in cui testualmente non rientra quello delle certificazioni della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del d.lgs. n. 198 del 2006, va per, converso, sempre ammesso il ricorso all'istituto dell'avvalimento, sia esso di tipo 'partecipativo' ovvero 'premile'"* (Consiglio di Stato, sez. VI, 18 giugno 2025, n. 5345).

4.2 - Né può essere condivisa la doglianza relativa alla pretesa nullità del contratto di avvalimento per difetto di specificità delle risorse messe a disposizione.

Nel caso di specie, infatti, l'avvalimento non si risolve in un prestito meramente cartolare delle certificazioni, ma implica – in coerenza con la natura del requisito – la messa a disposizione dell'assetto organizzativo e gestionale che ha consentito il loro conseguimento.

Dal contenuto del contratto emerge, invero, una descrizione puntuale delle risorse oggetto di prestito, non limitata al dato documentale, ma estesa al complesso dei processi, delle politiche aziendali e degli strumenti organizzativi sottesi alle certificazioni. In particolare, l'impresa ausiliaria

si è impegnata a mettere a disposizione, oltre alle certificazioni, il proprio “*know how, la propria organizzazione aziendale, il proprio organigramma e le risorse tutte (umane e strumentali) connesse alle certificazioni de quibus così come elencate in modo dettagliato e specifico all’art. 2.2 del presente contratto di avvalimento e nei relativi allegati*”.

Questi ultimi – espressamente richiamati quale parte integrante dell’accordo – recano un’ulteriore specificazione degli elementi trasferiti, mediante l’indicazione del personale in dotazione, dei mezzi disponibili, dei modelli organizzativi adottati e delle figure professionali responsabili dei processi aziendali rilevanti, nonché delle relative lettere di incarico.

Deve pertanto escludersi che l’avvalimento in esame sia connotato da genericità o indeterminatezza, risultando invece idoneo a garantire una effettiva messa a disposizione delle risorse necessarie.

4.3 - Parimenti priva di pregio è la censura relativa alla dedotta carenza, in capo all’impresa ausiliaria, dei requisiti di idoneità professionale e di qualificazione, nonché alla asserita non pertinenza dell’attività svolta rispetto all’oggetto dell’appalto.

Nel caso di specie, infatti, l’avvalimento ha ad oggetto esclusivamente certificazioni di qualità utilizzate in chiave premiale e non già requisiti di partecipazione o capacità tecnico-professionali. Non viene, pertanto, in rilievo il trasferimento di esperienze pregresse o di requisiti SOA, ma unicamente di standard organizzativi e gestionali attestati dalle certificazioni.

Proprio in ragione di tale natura, le certificazioni di qualità non postulano, in capo all’ausiliaria, il possesso dei requisiti di qualificazione richiesti per l’esecuzione dell’appalto, né una perfetta coincidenza dell’attività esercitata con l’oggetto della gara. Esse, infatti, rilevano quale indice della qualità complessiva dell’organizzazione aziendale e dei processi interni, suscettibile di incidere in termini migliorativi sull’offerta, a prescindere dallo specifico settore operativo.

5 - Con il quinto motivo, la ricorrente censura l’illegittimità dell’attribuzione del punteggio con riferimento al criterio A.1 “*Curriculum lavori analoghi in presenza di traffico*”, deducendo l’invalidità degli ulteriori avvalimenti dichiarati dall’aggiudicataria al fine di valorizzare la pregressa esperienza, in quanto affetti da gravi carenze formali e sostanziali, in violazione dell’art. 104 del d.lgs. n. 36/2023 e dell’art. 8 del disciplinare di gara, atteso che:

- in diversi casi mancherebbero DGUE e dichiarazioni di impegno delle ausiliarie;
- le ausiliarie hanno omesso di dichiarare il possesso dei requisiti generali e speciali;
- in taluni casi difetterebbe del tutto il contratto di avvalimento.

Anche tali censure, prescindendo comunque dal profilo relativo al mancato superamento della prova di resistenza, sono prive di pregio, a fronte della pacifica esistenza di validi contratti di avvalimento e del possesso sostanziale dei requisiti in capo alle imprese ausiliarie.

Le dedotte carenze attengono infatti a profili meramente documentali o dichiarativi (omessa produzione del DGUE, di talune dichiarazioni o allegazioni) ovvero a irregolarità comunque sanabili ai sensi della *lex specialis*, che ammette il soccorso istruttorio per la mancata produzione delle dichiarazioni e della documentazione dell’ausiliario (paragrafo 8), purché il contratto sia stato

validamente concluso anteriormente alla scadenza del termine di presentazione delle offerte.

Ne consegue che, a fronte dell'accertata sussistenza dei contratti e del possesso dei requisiti sostanziali, le carenze formali dedotte non assumono rilievo invalidante né possono incidere sull'attribuzione del punteggio.

6 - Con il sesto motivo, la ricorrente lamenta che l'aggiudicatario si sarebbe avvalso delle medesime ausiliarie e dei medesimi lavori analoghi, valorizzati ai fini del criterio premiale A.1, tanto per il Lotto n. 1 quanto per gli ulteriori lotti della medesima procedura cui ha partecipato. Secondo tale prospettazione, tale utilizzo simultaneo determinerebbe un'inammissibile duplicazione dei requisiti di qualificazione, in quanto l'avvalimento – implicando il trasferimento effettivo delle risorse sottostanti – non potrebbe essere “speso” per più lotti distinti.

Il motivo non può essere condiviso.

Diversamente da quanto prospettato dalla ricorrente, l'ordinamento non conosce un principio di “unicità di impiego” del requisito oggetto di avvalimento. Nessuna disposizione del d.lgs. n. 36/2023 preclude infatti all'impresa ausiliaria di mettere a disposizione il medesimo requisito in più procedure distinte, né nell'ambito di più lotti della stessa procedura.

L'unico limite normativo espresso è quello di cui all'art. 104, comma 12, che vieta la contemporanea partecipazione alla medesima gara dell'impresa ausiliaria e di quella ausiliata. Si tratta, tuttavia, di un divieto tipico e circoscritto, insuscettibile di applicazione analogica al diverso caso della contestuale spendita del requisito su più lotti.

Del resto, è pacifico che un operatore economico possa utilizzare i medesimi requisiti per partecipare contemporaneamente a più procedure di gara, nonché risultare aggiudicatario di più appalti. Non vi è alcuna ragione per ritenere che l'impresa ausiliaria – che quei requisiti mette a disposizione – sia soggetta a un regime più restrittivo rispetto a quello dell'impresa che ne è titolare. L'opposta interpretazione condurrebbe a esiti manifestamente irragionevoli, postulando una sorta di “consumo” del requisito, che diverrebbe indisponibile dopo il primo utilizzo o la prima messa a disposizione, in violazione dei principi di concorrenza e di *favor participationis* sottesi all'istituto.

Va inoltre considerato che l'avvalimento non implica una cessione esclusiva e totalizzante delle risorse, ma la loro messa a disposizione in termini funzionali e proporzionati all'impegno contrattuale assunto. È quindi del tutto fisiologico che un'impresa strutturata, dotata di adeguata organizzazione e pluralità di mezzi e personale, possa sostenere contemporaneamente più rapporti di avvalimento, senza che ciò determini alcuna indebita “duplicazione” dei requisiti.

7- Con il settimo motivo, la ricorrente contesta l'illegittimità del punteggio attribuito al r.t.i. aggiudicatario in relazione al criterio OT - A.4.d che premia le “*Proposte migliorative per i materiali*”, in quanto la controinteressata non avrebbe presentato alcuna documentazione a supporto delle prestazioni dei materiali.

Il motivo non è fondato, anche prescindendo dal profilo relativo al mancato superamento della prova di resistenza.

La disciplina di gara, infatti, richiedeva quale elemento essenziale unicamente la presentazione di una relazione descrittiva delle proposte migliorative, demandando al concorrente l'illustrazione delle caratteristiche dei materiali e dei benefici attesi in termini di prestazioni e durata.

La produzione di documentazione tecnica (schede, certificazioni, prove di laboratorio, manuali, ecc.) era prevista solo in termini eventuali, come chiaramente desumibile dalla formulazione della clausola (“*documentazione ritenuta utile e necessaria*”, “*a titolo esemplificativo e non esaustivo*”). Non si trattava, dunque, di un requisito obbligatorio né di un presupposto indefettibile per l'attribuzione del punteggio.

Ne consegue che la pretesa assenza di allegati tecnici non è, di per sé, idonea a inficiare la validità dell'offerta né la valutazione operata dalla commissione che, nell'ambito della propria discrezionalità tecnica, ha ritenuto la relazione dell'aggiudicataria sufficientemente chiara, coerente e dettagliata ai fini dell'apprezzamento delle soluzioni proposte e dei relativi vantaggi.

8 - Con l'ottavo motivo, la ricorrente contesta l'irregolarità del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria, sotto due distinti profili:

- da un lato, viene dedotta la violazione delle regole procedurali fissate dalla *lex specialis*, nella parte in cui prevede che la verifica sia svolta dal RUP con il supporto di una commissione di tre membri;

- dall'altro lato lamenta l'erroneità nel merito della valutazione di congruità, in quanto il RUP avrebbe omesso di considerare i corrispettivi connessi ai plurimi contratti di avvalimento “premierale”, con conseguente inattendibilità del giudizio finale, atteso che tali oneri assorbirebbero integralmente il margine di utile dichiarato.

8.1 - Sotto il primo profilo, tuttavia, la dedotta violazione procedimentale è smentita dagli atti di gara, atteso che dal “*Verbale seduta riservata commissione tecnica interna*” risulta che il RUP, in data 11 novembre 2024, ha espressamente nominato una commissione tecnica interna composta da tre membri, proprio al fine di procedere alla verifica di congruità dell'offerta.

8.2 - È invece fondato, sul piano sostanziale, il secondo profilo di censura.

In via preliminare, va precisato che la doglianza, diversamente da quanto eccepito dalla controinteressata, non è diretta a sollecitare un sindacato sul merito delle valutazioni discrezionali dell'Amministrazione, bensì a dedurre l'illogicità e l'erroneità del giudizio di anomalia, sotto il profilo dell'omessa considerazione di un rilevante elemento di costo incidente sulla sostenibilità dell'offerta.

Come chiarito dalla giurisprudenza, i costi derivanti dal contratto di avvalimento devono essere necessariamente considerati nella verifica dell'anomalia dell'offerta, con la conseguenza che la loro omessa considerazione può rendere l'offerta economicamente insostenibile, se erode l'utile dichiarato (cft. T.A.R. Calabria Catanzaro, Sez. II, 19/01/2026, n. 89;

T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, Sent., 01/07/2022, n. 607, confermata da Cons. Stato, Sez. V, 23/05/2023, n. 5100; Tar Campania, Sezione staccata di Salerno, Sez. I, 06/11/ 2019, n. 1911; T.A.R. Napoli Campania, Sez. IV, 17/12/2020, n. 6211).

Dalla documentazione emerge che, nella verifica di anomalia, non è stato considerato il costo dei contratti di avvalimento premiale, la cui incidenza è tale da incidere in modo decisivo sulla sostenibilità economica dell'offerta.

In particolare, per ciascun contratto le imprese del r.t.i. si sono impegnate a corrispondere alle ausiliarie un corrispettivo pari all'1% dell'importo contrattuale (euro 10.041.130,00), pari a euro 100.411,30 per singolo avvalimento. Trattandosi di 9 contratti, il costo complessivo è quindi pari a euro 903.701,70 (euro 100.411,30 x 9).

Tale importo non risulta considerato nei giustificativi né nella relazione del r.u.p. e assume rilievo decisivo se posto in rapporto all'utile dichiarato dall'offerente, pari a euro 644.648,18, destinato a essere integralmente assorbito, con conseguente insussistenza del margine economico posto a base del giudizio di congruità.

Non appare condivisibile la diversa ricostruzione prospettata dalla controinteressata, secondo cui tale percentuale dovrebbe essere calcolata non sull'importo complessivo dell'accordo quadro, ma sull'importo contrattuale pro quota di (...) e di (...). Tale interpretazione non trova infatti riscontro nel tenore letterale dei contratti, che fanno riferimento all'"importo contrattuale" in termini generali. In ogni caso, anche aderendo a tale impostazione, residuerebbe comunque un'incidenza economica significativa, idonea quantomeno a porre in dubbio la serietà dell'offerta.

Parimenti non è sostenibile la tesi dell'Amministrazione e della controinteressata secondo cui il corrispettivo dell'avvalimento non andrebbe considerato nella verifica della sostenibilità dell'offerta perché già incluso (e remunerato) nelle altre voci di costo da sostenere per l'esecuzione dell'appalto (manodopera, mezzi, attrezzature).

Sotto il profilo economico, infatti, l'avvalimento configura un autonomo rapporto contrattuale, in cui l'impresa ausiliaria assume su di sé i costi organizzativi e finanziari delle risorse messe a disposizione, mentre l'impresa ausiliata sopporta unicamente il corrispettivo pattuito. Ne consegue che, ai fini della verifica di congruità, il costo rilevante per l'offerente è rappresentato proprio da tale corrispettivo, quale voce diretta dell'offerta economica, e non può essere confuso o assorbito in altre componenti di costo.

L'omessa considerazione di tale rilevante esborso determina, dunque, un vizio sostanziale della valutazione di anomalia, in quanto incide sul giudizio complessivo di attendibilità e sostenibilità dell'offerta, fondato su un margine di utile che risulta in concreto insussistente.

Il motivo, sotto tale profilo, deve pertanto essere accolto.

8.3 - Per completezza, si osserva come deve invece ritenersi infondato il profilo di doglianza relativo ai presunti "sovracosti" delle migliori offerte, che si assumono non considerati nella verifica di anomalia.

Dagli atti risulta invece che tali oneri erano già ricompresi nella tabella delle spese generali, sezione H, ove l'aggiudicataria ha indicato le voci "*spese di progettazione e migliori offerta tecnica*" e "*imprevisti/maggiorazione prezzi*", per un importo complessivo pari a euro 227.470,00.

9 - Con l'ultimo motivo di ricorso la ricorrente ha infine contestato l'omessa comunicazione di un'informazione rilevante da parte dell'aggiudicataria, per non aver dichiarato che la mandante (...) era stata destinataria di un provvedimento di revoca di una precedente aggiudicazione per grave inadempimento.

La censura è priva di fondamento.

Deve, infatti, escludersi la riconducibilità della suddetta vicenda a un'ipotesi di illecito professionale ove si consideri che l'ANAC, all'esito del procedimento ex art. 213, comma 10, del d.vo n. 50/2016, ha adottato in data 9 novembre 2022 - dunque prima che fosse bandita la gara *de quo* - un provvedimento di archiviazione del procedimento di segnalazione della suddetta revoca ai fini dell'iscrizione nel casellario informatico, sul presupposto che la vicenda fosse stata determinata da un evento straordinario quale la pandemia di COVID-19 e, dunque, da una causa di forza maggiore.

10 - In conclusione, il ricorso merita accoglimento nei limiti sopra precisati, con esclusivo riferimento ai vizi dedotti nell'ottavo motivo del ricorso introduttivo in relazione alla mancata considerazione, in sede di verifica di anomalia, dei costi connessi ai contratti di avvalimento, con conseguente annullamento del provvedimento di aggiudicazione disposto in favore del (...) e che, sul piano conformativo, impone all'Autorità di rinnovazione del sub-procedimento di verifica dell'anomalia, riesercitando il potere nel rispetto dei principi indicati al precedente punto 8.

10.1 - Le domande di risarcimento in forma specifica e di subentro, previa declaratoria di inefficacia del contratto, non possono invece trovare immediato accoglimento, dovendo l'Amministrazione rideterminarsi nelle relative valutazioni e stante la sussistenza di margini di discrezionalità nella riedizione del potere.

11 - L'accoglimento parziale del ricorso giustifica la compensazione integrale delle spese di lite.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui relativi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie, con conseguente annullamento del provvedimento di aggiudicazione ai soli fini della ripetizione del giudizio di valutazione dell'anomalia dell'offerta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Marianna Scali, Primo Referendario

Giulia La Malfa, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**Giulia La Malfa**

**Francesco Mele**

IL SEGRETARIO