

Consiglio di Stato, Sezione Terza, Sentenza n. 4454 del 4 giugno 2026

Appalti di progettazione – Requisiti di partecipazione – Esperienza pregressa in categorie affini –
Prevale contenuto effettivo delle attività svolte

Pubblicato il 04/06/2026

N. 04454 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 08510/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8510 del 2025, proposto da (...) s.r.l. in proprio e quale mandataria del costituendo Rti con (...) S.r.l. e (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Ospedaliero-Universitaria (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(...) S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e

difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 1367/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) s.p.a. e di A.O.U. (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2026, il Cons. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti gli avvocati come in atti;

FATTO e DIRITTO

1. – (...) s.r.l. ha partecipato alla procedura aperta per l'affidamento degli *“Interventi di manutenzione ordinaria di natura prevalentemente edile sui fabbricati dell'A.O.U. (...) e sedi distaccate – per un periodo di ventiquattro mesi”*. Con specifico riferimento ai requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, la *lex specialis* richiedeva l'esecuzione, nei dieci anni antecedenti la pubblicazione del bando, di attività di progettazione relativa a lavori della categoria E.10 (vale a dire riguardanti *“Poliambulatori, Ospedali, Istituti di ricerca, Centri di riabilitazione, Poli scolastici, Università, Accademie, Istituti di ricerca universitaria”*) per un importo fatturato, al netto di oneri fiscali e previdenziali, pari ad almeno il valore del corrispettivo presunto di tale attività (stimato dalla stazione appaltante in € 135.000,00).

2. – A seguito delle operazioni di gara, a cui hanno partecipato 18 ditte, è risultata prima graduata l'impresa (...) s.p.a., con 100 punti complessivi a seguito della riparametrazione (di cui 70 per l'offerta tecnica e 30 per quella economica) e

seconda graduata l'odierna appellante – (...) s.r.l. - con 82,704 punti complessivi (di cui 60,070 per l'o.t. e 22,634 per l'o.e.); dopo la verifica di anomalia, la prima graduata ha conseguito l'aggiudicazione della gara.

3. – Esperito l'accesso documentale agli atti di gara, (...) ha impugnato innanzi al T.A.R. per il Piemonte gli esiti della procedura lamentando, rispettivamente, la mancata esclusione per falsa attestazione dei requisiti tecnico-professionali e per carenza del requisito esperienziale del professionista – avendo questi incluso anche attività professionali pregresse non attinenti a progettazione di lavori edili della categoria E.10, ma riguardanti progettazioni meramente impiantistiche e non specificamente riferibili alla progettazione (quali la direzione dei lavori, i collaudi, ecc.).

La Società ha lamentato altresì la ritenuta anomalia dell'offerta giacché l'aggiudicataria non avrebbe offerto idonei giustificativi sul costo della manodopera, essendosi appiattita su quello stimato dalla stazione appaltante in applicazione delle tabelle ministeriali del 2023, senza nemmeno considerare gli adeguamenti retributivi stabiliti, con decorrenza dicembre 2023, dal nuovo C.C.N.L. di settore (e poi recepiti dalle tabelle ministeriali del 2025); dipoi, avrebbe sottostimato, in ragione di un preteso errore di calcolo, il costo delle spese generali; infine, non avrebbe offerto alcun giustificativo per quasi la metà dell'importo contrattuale offerto, posto che le proprie giustificazioni coprirebbero solo € 2.801.818,09 su un totale di € 4.765.620,97 indicati in offerta.

3.1. – Con successivi motivi aggiunti, la Società ricorrente ha impugnato anche il sopravvenuto verbale del RUP di verifica del possesso dei requisiti professionali del progettista indicato dall'operatore economico affidatario dell'appalto, (...) S.p.A., stigmatizzando l'integrazione postuma della motivazione dell'aggiudicazione, il ritenuto mendacio dichiarativo del professionista e la

conferma della carenza sostanziale del requisito *“poiché il RUP avrebbe erroneamente confermato la spendibilità, ai fini della qualificazione, sia di progettazioni impiantistiche non riconducibili alla categoria edile E.10, sia di attività professionali che, sebbene riconducibili alla predetta categoria, non atterrebbero alla progettazione ma alla fase esecutiva”*.

4. – Il T.A.R. per il Piemonte, disattese le molteplici eccezioni di rito spiccate dall'Amministrazione e dall'aggiudicataria controinteressata, ha accolto solo *in parte qua* il ricorso limitatamente al profilo inerente alla verifica di anomalia. Segnatamente, il giudice di prime cure ha respinto i primi due motivi concernenti la carenza del requisito esperienziale di svolgimento, nel decennio antecedente, di attività di progettazione relativa a lavori della categoria E.10 per un importo fatturato netto pari ad almeno € 135.000,00.

Ha, infatti, ritenuto che le progettazioni impiantistiche eseguite dal professionista nell'ambito dei più ampi incarichi svolti presso gli ospedali di Savignano e Saluzzo per l'installazione di nuove TAC e ricondotte in sede di fatturazione alle categorie IA.02 (impianti di riscaldamento e raffreddamento) e IA.04 (impianti elettrici) rivestirebbero carattere *“servente”* rispetto ai lavori edili, essendo espressamente indicate come *“a servizio delle costruzioni”* e prevedendosi, in nota alla predetta tavola, che *“per quanto riguarda gli impianti a servizio dei manufatti edilizi e/o industriali, il loro importo va sommato a quello delle opere edili”*.

Mutatis mutandis, il T.A.R. ha escluso le attività professionali che, pur attenendo alla categoria E.10, non riguardano la fase progettuale, ma quella esecutiva, di talché ha scomputato la somma complessiva di euro 54.765 ottenendo, comunque, un importo pari ad € 137.955,84, quindi superiore al fatturato minimo di € 135.000,00 richiesto dal disciplinare di gara.

4.1. – Per converso, il giudice di prime cure ha ravvisato il vizio inficiante la

verifica di anomalia dell'offerta giacché la valutazione positiva sulla congruità dell'offerta presentata dall'odierna controinteressata è stata adottata dalla stazione appaltante senza alcuna verifica della sua sostenibilità rispetto ai nuovi livelli retributivi previsti dal C.C.N.L. sopravvenuto, stante il mero richiamo alle giustificazioni dell'impresa che, tuttavia, facevano riferimento (come, d'altra parte, il disciplinare di gara) al costo del lavoro indicato nelle tabelle ministeriali del 2023 di recepimento del precedente C.C.N.L..

5. – (...) è, quindi, insorta in appello affidando il gravame, previa istanza sospensiva, ad un unico motivo di censura rubricato “*Error in iudicando, illogicità ed incongruenza della motivazione, travisamento dei fatti, dei presupposti e delle risultanze processuali, sviamento, manifesta ingiustizia e lesione della lex specialis di gara e dei principi fondamentali del D.M. 17/06/2016*”. In estrema sintesi, secondo la società appellante il T.A.R. avrebbe errato nel ritenere che le progettazioni impiantistiche - eseguite dal professionista nell'ambito dei più ampi incarichi svolti presso gli ospedali di Savigliano e Saluzzo per l'installazione di nuove TAC - siano state correttamente valorizzate ai fini della dimostrazione dell'esperienza pregressa richiesta dal disciplinare di gara.

5.1. – Nella specie, la decisione di prime cure sarebbe viziata in conseguenza dell'erronea valorizzazione della nota alla tavola z-1 del D.M. 17 giugno 2016 – nota che sarebbe apposta in corrispondenza della voce “I/b”, collocata nella terza colonna riferita al D.M. 18 novembre 1971, che riguarda le prestazioni del geologo, a differenza delle prestazioni in esame che riguardano le attività professionali di ingegneri e architetti. Inoltre, i chiarimenti della stazione appaltante sono sempre stati nel segno dell'autonomia delle prestazioni rese nelle differenti categorie e nella indefettibilità dell'indicazione delle parcelle relative distintamente alla sola categoria E.10.

Secondo la tesi censoria, il percorso argomentativo produrrebbe l'effetto sostanziale di riscrivere il requisito previsto dal disciplinare di gara, istituendo indebitamente una presunzione di equivalenza tra la categoria E.10 e le categorie IA.02 e IA.04.

5.2. – L'adesione a questa nota censoria dovrebbe condurre all'esclusione della controinteressata per carenza del requisito esperienziale fissato dalla *lex specialis*, poiché il professionista indicato arriverebbe a cubare lavori di progettazione per soli 115.170,58 euro a fronte della soglia di 135.000 euro richiesti nella categoria E.10 (edilizia sanitaria).

5.3. – L'appellante ha altresì riproposto anche la seconda parte del secondo motivo di ricorso principale, dichiarato assorbito dalla sentenza del T.A.R., con cui è stata contestata la non rimediabilità del *deficit* qualificatorio del progettista ad aggiudicazione avvenuta: tale sanatoria rivestirebbe la natura di integrazione postuma della motivazione, in contrasto con il principio del risultato di cui all'art. 1 d.lgs. n. 36/2023 e con il disposto degli artt. 4, 94, co. 2, e 96, co. 5, del d.lgs. n. 36/2023 secondo cui “*in nessun caso l'aggiudicazione può subire dilazioni*” in ragione dell'adozione delle misure necessarie da parte del concorrente a superare eventuali preclusioni alla partecipazione alla gara.

6. – Nel costituirsi in resistenza, la controinteressata (...) segnala, in punto di fatto, che in esecuzione dell'unico capo accolto dalla sentenza impugnata, la Stazione Appaltante ha rinnovato la verifica di anomalia richiedendo giustificativi integrativi in ordine ai costi della manodopera, alla luce degli adeguamenti sopraggiunti del C.C.N.L. di settore. Inoltre, il contratto di appalto (Accordo Quadro) è stato stipulato in data 4 agosto 2025 e i relativi lavori sarebbero in corso di esecuzione.

7. – Parallelamente, si è costituita l'A.O.U. (...) la quale ha preliminarmente dato

atto che la rinnovazione della verifica di anomalia ordinata giudizialmente ha avuto esito positivo con conferma dell'aggiudicazione in favore dell'originaria Quintino costruzioni in data 17 novembre 2025, dipoi ha diffusamente controdedotto nel merito per la reiezione del gravame.

8. – Alla camera di consiglio del 20 novembre 2025, fissata per l'esame dell'istanza cautelare, le parti hanno convenuto per l'abbinamento al merito della trattazione. In sede di scambio di scritti difensivi *ex art. 73 cod. proc. amm.* le due appellate hanno eccepito l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse dell'appello per mancata impugnativa della determina n. 3262 del 17 novembre 2025 con cui l'Azienda Ospedaliero-Universitaria, all'esito della rinnovazione della verifica di anomalia, ha disposto una nuova aggiudicazione in favore della odierna controinteressata.

9. – Espletato lo scambio di memorie difensive *ex art. 73 cod. proc. amm.*, la causa è stata discussa all'udienza pubblica del 14 aprile 2026 e spedita in decisione.

10. – L'appello è infondato.

11. – Deve essere respinta preliminarmente l'eccezione di improcedibilità sollevata dalle appellate.

11.1. – Coglie, al riguardo, nel segno la difesa svolta dall'appellante in merito al richiamo dell'effetto espansivo esterno della sentenza di appello *ex art. 336, co. 2 c.p.c.*, applicabile al giudizio amministrativo in forza del rinvio esterno *ex art. 39 c.p.a.*

Secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, *“in via di principio e per consolidato intendimento, a fronte di una nuova aggiudicazione disposta a seguito della pronuncia di primo grado non sospesa e in testuale esecuzione di quest'ultima, il canone del c.d. effetto espansivo esterno della riforma della sentenza appellata (posto in tema di impugnazioni, dall'art. 336, comma 2, cod.*

proc. civ., secondo il quale “la riforma o la cassazione estende i suoi effetti ai provvedimenti e agli atti dipendenti dalla sentenza riformata o cassata” e pacificamente applicabile al processo amministrativo, in virtù del rinvio esterno di cui all’art. 39 cod. proc. amm.) importa che l’accoglimento dell’appello implichi l’automatica caducazione della aggiudicazione medio tempore disposta in esecuzione della sentenza esecutiva del giudice di prime cure (da ultimo, in termini, Cons. Stato, sez. V, 15 dicembre 2021, n. 8358; Id., sez. V, 25 marzo 2021, n. 2527; Id., sez. VI, 13 ottobre 2021, n. 6891). Nondimeno, la portata dell’effetto espansivo esterno è correlata alla concreta portata del giudicato, sicché:

a) per un verso, non opera le quante volte la nuova determinazione amministrativa non appaia assunta in termini di formale (e, come tale, doverosa e vincolata) esecuzione della sentenza di prime cure, ma appaia il frutto di una autonoma decisione, frutto di un rinnovato apprezzamento degli interessi in gioco, di un ulteriore ed autonomo procedimento istruttorio e di una diversa e specifica valutazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 11 ottobre 2016, n. 4182);

b) per altro verso, si attiva con esclusivo riguardo ai c.d. limiti oggettivi del giudicato, senza poter con ciò incidere su ragioni di fatto e di diritto non rimesse al giudice dell’impugnazione, estranee, come tali, alla materia del contendere ed emerse solo nella nuova vicenda procedimentale (e ciò per l’evidente motivo che su tali profili, in assenza di impugnazione, non si sia potuto formare un giudicato che possa imporsi all’amministrazione: cfr. art. 112 cod. proc. civ.)” (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. V, 21 gennaio 2022, n. 380).

11.2. – Nel caso di specie, la nuova determina di aggiudicazione si è posta dichiaratamente nel solco del *decisum* di prime cure che, al punto 13 della sentenza, ha statuito: “per effetto dell’annullamento degli atti impugnati, la

stazione appaltante dovrà infatti procedere alla rinnovazione del sub-procedimento di valutazione della congruità dell'offerta della controinteressata, emendandolo dai vizi riscontrati nel presente giudizio e, dunque, rivalutando – alla luce delle giustificazioni che, nei limiti tracciati dalla presente sentenza e nel rispetto del principio dell'immodificabilità dell'offerta, potranno essere ripresentate dalla controinteressata (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12/08/2019, n. 5674; T.A.R. Piemonte, Sez. I, 17/12/2024, n. 1317) al fine di dimostrare l'attendibilità delle singole voci di costo indicate e, comunque, la compensabilità dell'eventuale sottostima delle stesse con la sovrastima di altre voci – se l'offerta economica di quest'ultima, nonostante il nuovo CCNL di categoria stipulato e da applicarsi al contratto, possa comunque ritenersi complessivamente congrua e sostenibile”.

Coerentemente, la determina del 17 novembre 2025 ha dato atto dell'acquisizione dei nuovi giustificativi dai quali evincere l'attendibilità delle singole voci di costo indicate e, comunque, la compensabilità dell'eventuale sottostima delle stesse con la sovrastima di altre voci, nel rispetto del principio di immodificabilità dell'offerta, in considerazione anche degli aumenti retributivi previsti dal rinnovo del C.C.N.L. di settore.

Non emergendo nuove ragioni di fatto o di diritto travalicanti la portata della sentenza posta in esecuzione, ricorrono compiutamente i presupposti per l'operatività dell'effetto espansivo esterno, donde il rigetto dell'eccezione preliminare.

12. – Nel merito, la *vexata quaestio* attorno a cui ruota la controversia impone una meditata esegesi della *lex specialis* muovendosi sul delicato crinale della fungibilità *sub specie* di stretta strumentalità del requisito esperienziale E.10 – riconducibile alla progettazione di opere nel campo dell'edilizia sanitaria - rispetto

a possibili esperienze affini o serventi come quelle vantate dal professionista ausiliario dell'aggiudicataria nelle categorie IA.02 (*“Impianti meccanici a fluido a servizio delle costruzioni”*) e IA.04 (*“Impianti elettrici e speciali a servizio delle costruzioni”*).

12.1. – Prendendo le mosse dalla *lex specialis* va rimarcato che l'art. 8.2.1.a) del Disciplinare richiedeva *“un elenco di servizi di ingegneria e di architettura espletati negli ultimi dieci anni antecedenti la data di pubblicazione del bando e relativi ai lavori della categoria e ID indicata nella successiva tabella [E.10] e il cui importo complessivo della prestazione (parcella), per ogni categoria e ID, sia almeno pari al valore del corrispettivo presunto dei lavori da progettare”*. La successiva tabella faceva, appunto, riferimento alla categoria *“Edilizia E10”* e indicava l'importo complessivo minimo delle prestazioni da dichiarare in € 135.000,00, al netto di oneri fiscali e previdenziali.

Va ulteriormente enfatizzato che lo stesso punto del disciplinare precisava e stabiliva, *inter alia*, che sarebbero stati presi in considerazione ai fini della verifica del raggiungimento dei requisiti *“tutti i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria di cui all'art. 41 e allegato I.7 del codice [dei contratti pubblici] concernenti la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo”* e che *“ai fini della dimostrazione dei requisiti tra i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria sono ricomprese le prestazioni professionali effettuate, anche per opere pubbliche da realizzarsi tramite finanza di progetto, per incarichi di progettazione e ogni altro servizio propedeutico alla progettazione effettuato nei confronti di committenti pubblici o privati”*.

Orbene, come puntualmente osservato dalla Amministrazione appellata, all'art. 26, co. 4 del ridetto Allegato I.7 si stabilisce che *“la progettazione esecutiva delle strutture e degli impianti è effettuata unitariamente e in forma integrata alla*

progettazione esecutiva delle opere civili, al fine di dimostrare la piena compatibilità tra progetto architettonico, strutturale e impiantistico, di prevedere esattamente ingombri, passaggi, cavedi, sedi, attraversamenti e simili e di ottimizzare le fasi di realizzazione”.

12.2. – La lettura combinata di tali disposizioni lumeggia in modo più nitido la *res controversa* avvalorando l’esegesi logico-sistematica del requisito esperienziale in chiave più ampia e comprensiva di tal ché i due servizi vantati dal professionista, ricadenti formalmente nelle categorie impiantistiche IA.02 e IA.04, sono stati correttamente valutati ai fini del raggiungimento del requisito in quanto attinenti alla progettazione esecutiva nel campo dell’edilizia sanitaria (si trattava nella specie della progettazione impiantistica volta all’installazione di grandi apparecchiature ospedaliere nei plessi di Savigliano e Saluzzo).

Del resto, il carattere strumentale e servente ai servizi in categoria E.10 si evince dalla stessa denominazione delle due categorie impiantistiche, testualmente definite come impianti, meccanici o elettrici, “*a servizio di costruzioni*”.

Milita a favore della tesi della *vis expansiva* del requisito E.10 anche la configurazione strutturale dell’oggetto dell’appalto, imperniato sulla progettazione edilizia con possibili innesti impiantistici (“*adeguata manutenzione edile presso tutti i fabbricati dell’Azienda Ospedaliero Universitaria (...). Gli interventi interesseranno prevalentemente opere edili compresi, fabbri, falegnami, vetrai opere a verde oltre ad eventuali casi sporadici e mirati di carattere impiantistico-tecnologico (idraulica, elettrico, termotecnico) di piccole e medie entità*”) di tal ché, privilegiando la prospettiva ermeneutica del principio del risultato o meglio del “*miglior risultato possibile nell’affidare ed eseguire i contratti*” (art. 1, co. 2 d.lgs. n. 36/2023), le esperienze progettuali nelle categorie IA.02 e IA.04 possono essere coerentemente valorizzate ai fini della comprova del

requisito E.10 poiché tali specifiche esperienze impiantistiche sono state maturate in ottica strumentale e servente ad interventi di edilizia sanitaria.

12.3. – A dispetto di quanto opinato dalla difesa dell'appellante, è proprio il ricorso agli ordinari criteri di interpretazione letterale e sistematico *ex artt.* 1362 e 1363 c.c. che conduce l'interprete ad inscrivere la portata del punto 8.2.1 del disciplinare in una prospettiva funzionalmente orientata allo scopo dell'appalto – progettazione edilizia con mirati interventi impiantistico-tecnologici – rispetto al quale il requisito esperienziale previsto poteva essere ragionevolmente soddisfatto da pregresse esperienze dirette alla realizzazione di impianti ad elevato contenuto tecnologico nell'ambito di interventi di edilizia sanitaria, in ossequio all'approccio unitario che avvince la progettazione di strutture e impianti secondo l'Allegato I.7 del Codice (art. 26, co. 4) richiamato dallo stesso disciplinare.

Non giunge a scalfire tale esegesi il Chiarimento richiamato più volte dall'appellante poiché nel ribadire che *“Saranno prese in considerazione solo le progettazioni relative alla categoria e ID opera E10, come indicato al punto 8.2.1 del Disciplinare di gara”* la Stazione appaltante non ha fatto altro che confermare in via ricognitiva la chiave ermeneutica testé tratteggiata del punto 8.2.1 del Disciplinare

12.4. – In conclusione, il complesso degli indici ermeneutici passati in rassegna, letti e applicati anche alla luce del principio del risultato *ex art.* 1 del codice dei contratti pubblici, depongono a favore della linea interpretativa seguita dal giudice di prime cure, la quale si rivela immune da censure.

13. – La confutazione del profilo censorio portante del gravame travolge inevitabilmente anche la seconda parte del secondo motivo di ricorso principale, dichiarato assorbito dalla sentenza del Tar e riproposto dall'appellante nel presente giudizio.

L'appellante contesterebbe, infatti, la non rimediabilità del *deficit* qualificatorio del progettista avvenuta con un'ulteriore determina successiva all'aggiudicazione tale da rivestire la natura di integrazione postuma della motivazione, in contrasto con il principio del risultato di cui all'art. 1 d.lgs. n. 36/2023 e con il disposto degli artt. 4, 94, co. 2, e 96, co. 5, del d.lgs. n. 36/2023 secondo cui “*in nessun caso l'aggiudicazione può subire dilazioni*” in ragione dell'adozione delle misure necessarie da parte del concorrente a superare eventuali preclusioni alla partecipazione alla gara.

13.1. – Al riguardo, si osserva che la comprovata sussistenza del requisito esperienziale di cui al punto 8.2.1 del Disciplinare priva la censura di ogni mordente venendo a mancare il presupposto stesso del *deficit* qualificatorio.

Ad ogni buon conto, coglie comunque nel segno la difesa dell'Azienda appellata secondo cui il verbale del RUP del 31 marzo 2025 rivestirebbe la natura di provvedimento di conferma o di convalida adottato nell'esercizio del potere di autotutela spettante alla Stazione appaltante.

14. – Tutto ciò considerato, l'appello è infondato e va conclusivamente respinto.

15. – Sussistono giustificate ragioni per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Angelo Roberto Cerroni

IL PRESIDENTE

Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO