

**TAR Sardegna, Sez. II, Sentenza n. 936 del 23 giugno 2026**

Appalti pubblici – Appalto integrato – Sostituzione progettista incaricato – Offerta tecnica

N. 00143/2026 REG.RIC.

Pubblicato il 23/06/2026

**N. 00936 /2026 REG.PROV.COLL.**

**N. 00143/2026 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 143 del 2026, integrato da motivi aggiunti, proposto da (...), 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*

(...), in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

*Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

della determinazione n. 9052 del 29.01.2025 (doc. 1) del Servizio appalti e contratti del (...) che ha disposto a favore della (...) l'aggiudicazione della "Procedura aperta in modalità telematica, relativa all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori degli interventi infrastrutturali per la salvaguardia da eventi eccezionali e manutenzione straordinaria della rete pluviale nel territorio di Pirri - realizzazione nuovo collettore C38. CIG: (...)"

della non conosciuta determinazione n. 3912 del 21.06.2024, con la quale si è provveduto ad approvare i verbali di gara nn. 1 e 2 (docc. 2 e 3), che quivi anche si impugnano, e ad ammettere alla fase successiva di gara la controinteressata;

*dei verbali nn. 3 e 4 rispettivamente del 24.10.2024 e del 5.12.2024 (docc. 4 e 5), del verbale n. 5 del 9.12.2024 (doc. 6) e del, non conosciuto, verbale n. 6;*

*della non conosciuta relazione del RUP prot. n. 361304 del 24.12.2024 che, ad esito della verifica dell'offerta dell'aggiudicatario, ha ritenuto la medesima congrua con conseguente richiesta di aggiudicazione a favore dell'Operatore economico SER.LU. Costruzioni S.r.l.;*

del non conosciuto provvedimento del Responsabile della fase di predisposizione e controllo della fase di gara e delle verifiche effettuate che ha autorizzato (...) a sostituire il progettista incaricato (...) con (...) che è stato “designato in sostituzione dell'originario componente Dolmen S.r.l, in quanto, nei confronti di quest'ultimo, sono state riscontrate irregolarità in merito ai tributi locali, pertanto la Stazione Appaltante ha autorizzato la sua sostituzione” (doc. 1) e della ammissione alla gara di (...) e della mancata esclusione dalla medesima della (...);

*nonché per la caducazione e/o l'inefficacia del contratto eventualmente stipulato tra le parti, quindi per il risarcimento in forma specifica (attraverso l'affidamento del servizio e/o il subentro nel contratto nelle more, eventualmente, stipulato con la controinteressata) o, altrimenti, per il risarcimento dei danni per equivalente.*

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da (...) il 2 marzo 2026.

*per l'annullamento, degli atti già impugnati con il ricorso principale.*

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da (...) il 2 marzo 2026:

*per l'annullamento, degli atti già impugnati con il ricorso principale.*

Per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato da (...) il 30 marzo 2026:

*per l'annullamento della clausola contenuta al paragrafo 17, terzo comma, a pag. 21 del disciplinare di gara.*

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del (...);

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto dalla ricorrente incidentale (...) Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2026 il dott. Andrea Gana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## **FATTO**

1. La “(...)” ha impugnato gli atti indicati in epigrafe e, tra questi, la determinazione n. 9052 del 29.01.2025 del Servizio appalti e contratti del (...) che ha disposto a favore della (...) l'aggiudicazione della “Procedura aperta in modalità telematica, relativa affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori degli interventi infrastrutturali per la

salvaguardia da eventi eccezionali e manutenzione straordinaria della rete pluviale nel territorio di Pirri - realizzazione nuovo collettore C38. CIG:

(...)"

1.1. In punto di fatto, la ricorrente ha esposto:

- di essersi classificata al secondo posto, dietro la società controinteressata, nella procedura di gara sopra indicata;

- di avere appreso, con la lettura del provvedimento di aggiudicazione, che il progettista indicato/incaricato dalla (...) per la progettazione esecutiva, ovvero (...), era stato trovato carente dei requisiti soggettivi in quanto responsabile del mancato pagamento dei tributi e, per questo - onde evitare di essere esclusa dalla gara - la (...) ha provveduto alla sua sostituzione, con l'approvazione della Stazione appaltante;

- che le sue ripetute istanze di accesso sono state disattese dall'Amministrazione o soddisfatte in modo parziale, con la conseguenza di aver esclusivamente appreso che era stato avviato un procedimento per l'esclusione della controinteressata, conclusosi poi in un nulla di fatto.

2. Dell'impugnato provvedimento la ricorrente ha domandato l'annullamento, previa sospensione cautelare degli effetti, oltre al risarcimento del danno subito, lamentando:

*I. la violazione e falsa applicazione degli artt. 46, 66 e 101 del D.L.vo n. 36/2023.*

Eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità e per difetto di istruttoria e per violazione del giusto procedimento. In sintesi, la ricorrente ha evidenziato che la sostituzione del progettista indicato/incaricato dall'operatore economico per la redazione del progetto esecutivo può avvenire a condizione che egli non sia stato tanto rilevante nella redazione dell'offerta e/o per l'aggiudicazione della gara, da connotare il suo ruolo come decisivo così da determinare, con la sua sostituzione, una sostanziale modifica dell'offerta. Ciò sarebbe avvenuto nel caso di specie, atteso che l'offerta tecnica poteva essere redatta soltanto da progettisti, a fronte della caratteristica eminentemente tecnico progettuale dei suoi contenuti relativi tanto alle tecniche costruttive, quanto alla qualità dei materiali e ai criteri ambientali. Ne consegue che l'attività e la presenza in sede di gara della (...) è stata determinante, a fronte del punteggio attribuito all'offerta tecnica (il più alto, pari a 66 punti), per far sì che SER.LU Costruzioni si aggiudicasse la gara e che tale progettista non era suscettibile di sostituzione.

3. Il (...) e la controinteressata (...) si sono costituiti in giudizio, per resistere all'accoglimento del ricorso e dell'istanza cautelare.

4. Con ordinanza del 11 febbraio 2026, resa all'esito della camera di consiglio, il Collegio ha respinto l'istanza cautelare. Con ordinanza del 27 febbraio 2026, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello cautelare proposto dalla ricorrente.

5. Con un primo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 2 marzo 2026, la ricorrente ha impugnato gli stessi atti oggetto del ricorso principale, lamentando:

I. Violazione ed errata applicazione degli artt. 94, 95, 96, 97 e 101 del D.L.vo 36/2023; Violazione del giusto procedimento e difetto di motivazione. La ricorrente ha osservato che il dirigente comunale ha aperto il procedimento di soccorso istruttorio e lo ha concluso contestualmente, consentendo alla controinteressata di sottoscrivere la propria offerta tecnica che risultava, sino a quel momento, sottoscritta dai soli progettisti di (...), a dispetto di quanto prescritto dal disciplinare di gara che imponeva la sottoscrizione digitale dei documenti da parte del titolare o dal legale rappresentante del concorrente o da un suo procuratore. Ciò significa che l'aggiudicazione è stata disposta in presenza di un'offerta tecnica non riferibile in alcun modo alla controinteressata, da ritenere inesistente e quindi affetta da un vizio non emendabile. Con riferimento alla sostituzione del progettista incaricato, la ricorrente ha osservato come la Stazione appaltante abbia omesso qualsiasi motivazione in ordine al fatto che, pur ammettendo la sostituzione, non vi sarebbe stata alcuna modifica sostanziale dell'offerta.

5.1. Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, depositato sempre in data 2 marzo 2026, la ricorrente ha impugnato gli stessi atti oggetto del ricorso principale, lamentando ulteriormente:

I. Violazione ed errata applicazione dell'art. 97 del D.lgs. 36/2023, la violazione del giusto procedimento e difetto di motivazione. In sintesi, la ricorrente ha osservato come la Stazione appaltante avrebbe dovuto escludere, in applicazione dell'art. 97 del codice dei contratti, la controinteressata in quanto era emersa, a carico del progettista incaricato (...), una causa di esclusione automatica ossia il mancato pagamento di tasse e imposte del 2016 – 2017, non dichiarato in sede di partecipazione alla gara. 5.2. Con ricorso incidentale, depositato il 30 marzo 2026, la (...) ha impugnato la clausola contenuta al paragrafo 17, terzo comma, del disciplinare di gara, evidenziando come il suo interesse all'annullamento sia sorto in conseguenza della proposizione del primo ricorso per motivi aggiunti della ricorrente.

Dell'impugnata prescrizione, la ricorrente incidentale ha domandato l'annullamento, nell'ipotesi di accoglimento dei primi motivi aggiunti, lamentando:

*I. la violazione dell'art. 10 comma 2 e dell'art. 91 commi 1 e 2 del d. lgs. 36/2023, del principio di proporzionalità e del principio del risultato.* In sintesi, la ricorrente incidentale ha osservato di avere presentato la propria offerta accedendo alla piattaforma telematica che ne ha garantito la certa identificazione, nonché di avere presentato la propria offerta economica firmata, fatta eccezione per i documenti dell'offerta tecnica. Tuttavia, imporre, a pena d'esclusione, formalità aggiuntive come quella di firmare anche l'offerta tecnica (che forma parte integrante dell'offerta nel suo insieme), nonostante lo scopo sostanziale cui tale onere è preordinato (la riconducibilità dell'offerta al suo autore, con tutte le conseguenze che da ciò discendono) sia stato comunque raggiunto, violerebbe i principi del *favor participationis* e di proporzionalità. Inoltre, la clausola del disciplinare, se intesa come impositiva di un'esclusione automatica per la mancata sottoscrizione dell'offerta tecnica da parte del concorrente, pur in presenza d'elementi univoci che ne garantiscono la paternità, quali il caricamento tramite portale telematico riconducibile all'offerente e la firma del progettista designato dallo stesso operatore, introdurrebbe di fatto una causa d'esclusione non prevista dal Codice, con violazione anche dell'art. 10 comma 2 del Codice stesso.

6.All'udienza del 10 giugno 2026, in previsione della quale le parti hanno depositato documenti e memorie ai sensi dell'art. 73 cod. proc. amm., la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso principale e i due motivi aggiunti non sono fondati.

2. Quanto al primo occorre premettere, in tesi generale, che secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, il progettista indicato, nell'accezione e nella terminologia dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (ma tuttora rilevante anche in base al d.lgs. n. 36/2023), va qualificato come professionista esterno incaricato di redigere il progetto esecutivo. Pertanto non rientra nella figura del concorrente né tanto meno in quella di operatore economico, nel significato attribuito dalla normativa interna e da quella dell'Unione europea (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria n. 13/2020). L'Adunanza Plenaria ha enunciato il principio in esame per trarne la conseguenza per cui il progettista "indicato" "non può utilizzare l'istituto dell'avvalimento per la doppia ragione che esso è riservato all'operatore economico in senso tecnico e che l'avvalimento cosiddetto "a cascata" era escluso anche nel regime del codice dei contratti pubblici, ora abrogato e sostituito dal decreto legislativo n. 50 del 2016, che espressamente lo vieta. Sulla base di tale ricostruzione ermeneutica in punto di qualificazione del progettista "indicato" come professionista esterno che non assume la veste di concorrente, la giurisprudenza amministrativa ha poi ammesso la sostituzione del progettista stesso nell'ipotesi di carenza dei requisiti in capo a quest'ultimo, in tutti i casi o, secondo altro più restrittivo orientamento, nelle sole ipotesi in cui ciò non comporti una modifica sostanziale dell'offerta, atteso che in tale ipotesi si potrebbe configurare una violazione dei principi generali di *par condicio* e d'imparzialità i quali precludono la modifica sostanziale dell'offerta anche nel nuovo codice degli appalti.

Ebbene, nel caso di specie in cui la Stazione appaltante ha consentito la sostituzione del progettista indicato privo dei requisiti di ordine generale, si sarebbe concretizzata, a giudizio della ricorrente, la modifica dell'offerta. Ciò in quanto: “[...] l'offerta tecnica nella gara de qua era la seguente: *“L'operatore economico che intende partecipare alla gara dovrà predisporre un'offerta tecnica contenente i seguenti documenti • Relazione esplicativa sui criteri A1, A2 e A3 sotto indicati; A1 – In relazione al criterio sulle tecniche costruttive e qualità dei materiali proposti, l'offerente dovrà esplicitare le tecniche che intende adottare e la qualità dei materiali che intende utilizzare al fine di garantire una maggiore durabilità ed una bassa manutenzione nel corso degli anni. A2 - In relazione al criterio sui criteri ambientali - uso di materiali e componenti a basso impatto ambientale, il concorrente dovrà evidenziare l'uso di materiali e componenti a basso impatto ambientale, a parità di importo offerto, rispetto alle scelte previste nel progetto esecutivo. A3 - In relazione al criterio all'organizzazione del cantiere, riduzione dei disagi sulla viabilità e misure aggiuntive alle condizioni di sicurezza, il concorrente dovrà evidenziare, anche mediante eventuali elaborati grafici, i criteri che intende adottare nella fase di cantierizzazione al fine dell'uso degli spazi e della tutela della sicurezza dei lavoratori e degli utenti della strada. Come agilmente si può rilevare, si tratta di un'offerta che doveva (e poteva) essere redatta solo dai progettisti, a fronte della sua caratteristica eminentemente tecnico progettuale dei suoi contenuti [...].”* Siffatta tesi, tuttavia, non è condivisa dal Collegio.

Si osserva, in primo luogo, che la procedura di gara deve essere qualificata come appalto integrato, avente ad oggetto tanto la progettazione esecutiva, quanto l'esecuzione dei lavori. La disciplina di gara, tuttavia, non richiedeva la presentazione del progetto definitivo unitamente all'offerta tecnica, circostanza che depone per la qualificazione in termini di appalto integrato semplice, rispetto al quale non era necessaria la sottoscrizione dell'offerta da parte dei progettisti. In tal senso, depone univocamente il Disciplinare di gara, che alla voce "*Criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa*", ha prescritto che l'offerta venga sottoscritta digitalmente "*dal titolare o dal legale rappresentante del concorrente o da un suo procuratore*".

In secondo luogo, il Collegio osserva come nessuno dei criteri di valutazione dell'offerta tecnica attribuisse un rilievo specifico alla figura del progettista incaricato, tale per cui la sua eventuale sostituzione sarebbe idonea a determinare la modifica sostanziale dell'offerta. La relazione esplicativa (ossia l'elaborato oggetto di valutazione ai fini dell'attribuzione dei punteggi qualitativi) doveva esporre innanzitutto le tecniche costruttive, la qualità dei materiali da utilizzare al fine di garantire una maggiore durabilità ed una bassa manutenzione nel corso degli anni (sub criterio A1), l'impatto ambientale (sub criterio A2), l'organizzazione del cantiere (sub criterio A3), con particolare riguardo alla "riduzione dei disagi sulla viabilità" e alle misure aggiuntive alle condizioni di sicurezza.

L'offerta tecnica quindi non riguardava aspetti squisitamente progettuali, ma scelte di natura tecnica del concorrente che, nel progetto posto a base di gara dell'appalto, era chiamato a illustrare come intendeva realizzare l'opera. Quindi, l'intervento dei progettisti rilevava non nella fase dell'offerta ma esclusivamente nella fase esecutiva con la redazione del progetto esecutivo.

Si tratta di una ipotesi ben differente da quelle nelle quali la giurisprudenza amministrativa ne ha escluso la sostituzione, che si caratterizzavano in virtù di una disciplina di gara che riconosceva criteri premiali, in termini di punteggio, alla precedente esperienza lavorativa del progettista. Si veda, tra le tante, la sentenza n. 7496/2024 del Consiglio di Stato, in cui veniva in rilievo una disciplina di gara che attribuiva uno specifico punteggio alla voce "Professionalità e adeguatezza dell'offerta con riferimento all'esperienza specifica acquisita in servizi affini di edilizia scolastica (attraverso n. 3 servizi)", con la previsione di 5 punti, da assegnare con il metodo *on-off*, sulla base della esperienza specifica acquisita in almeno tre servizi affini, dando quindi rilievo ad un profilo esterno, di capacità ed esperienza, estraneo al contenuto dell'offerta tecnica.

Considerata, invece, l'effettiva natura dell'appalto integrato e il contenuto dei criteri di valutazione, il Collegio ritiene che nel caso di specie non vi fossero ostacoli alla sostituzione del progettista incaricato.

Ne consegue il rigetto del ricorso principale.

2. Il primo ricorso per motivi aggiunti non è fondato.

Tramite esso, la ricorrente ha evidenziato come la Stazione appaltante avrebbe dovuto escludere la controinteressata in quanto l'offerta tecnica era stata sottoscritta dai progettisti e non dal rappresentante legale della società, con la conseguenza che non essendo riferibile a quest'ultima, non vi sarebbero stati gli estremi per il soccorso istruttorio.

Il Collegio, tuttavia, non ritiene condivisibile tale impostazione.

La giurisprudenza amministrativa ha già affermato che *“In relazione alle procedure di gara telematiche, l’offerta priva di sottoscrizione è comunque ammissibile quando, in base alle circostanze concrete, la stessa risulti con assoluta certezza riconducibile e imputabile a un determinato soggetto o operatore economico”* (v. T.A.R. Catanzaro Calabria sez. I, 27/03/2024, n. 497).

Nel caso concreto, il disciplinare prevedeva che *“Tutti gli elaborati costituenti l’offerta tecnica devono essere firmati digitalmente, pena l’esclusione, dal titolare o dal legale rappresentante del concorrente o da un suo procuratore”*. Tuttavia, non tutti gli elaborati dell’offerta tecnica sono stati firmati dal rappresentante legale della (...).

Siffatta criticità è stata correttamente risolta dalla Stazione appaltante, dando rilievo al fatto che l’offerta della (...) sia stata trasmessa, in modo unitario, accedendo alla piattaforma telematica degli appalti del (...), registrandosi ad esso e successivamente accedendo tramite la propria pec. Inoltre, l’ingresso nello specifico profilo dell’operatore economico, all’interno della piattaforma telematica, è consentito ai soli soggetti le cui credenziali sono associate all’operatore economico medesimo, al fine di assicurare la paternità della documentazione ivi caricata. Pertanto, considerata la natura della procedura di abilitazione e trasmissione, nonché la sottoscrizione di tutto il resto della documentazione da parte del rappresentante legale della controinteressata (offerta economica inclusa) è corretto affermare, come fatto dal Comune resistente, che anche l’offerta tecnica (unitariamente al resto della documentazione) fosse attribuibile con certezza all’operatore economico partecipante alla gara. Per le ragioni esposte, anche il primo ricorso per motivi aggiunti deve essere rigettato.

3. Va respinto, infine, anche il secondo ricorso per motivi aggiunti, tramite il quale la ricorrente ha sostenuto che la controinteressata, ai sensi dell’art. 97 comma 1 lett. a) del d.lgs. 36/2023, avrebbe dovuto dichiarare in sede di offerta la causa d’esclusione gravante sull’originario progettista e provare le misure di self-cleaning, con la conseguenza che in difetto di tali adempimenti, avrebbe dovuto essere esclusa.

Il Collegio, tuttavia, non ritiene condivisibile tale impostazione.

Nel caso concreto, infatti, non viene in rilievo un raggruppamento temporaneo tra imprese, disciplinato dal richiamato art. 97, dato che il progettista indicato non può essere qualificato, nella fattispecie esaminata, quale concorrente o parte del relativo raggruppamento. Secondo l’insegnamento della citata sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 13/2020, egli è *“un prestatore d’opera professionale che non entra a far parte della struttura societaria che si avvale della sua opera, e men che meno rientra nella struttura societaria. Il concorrente ed il progettista indicato rimangono due soggetti distinti, che svolgono funzioni differenti, con conseguente diversa distribuzione delle responsabilità”*. L’art. 97 comma 1 lett. a), che esige la dichiarazione anteriore in capo al raggruppamento, non riguarda quindi la posizione del progettista indicato, che rimane soggetto alla regola della sua sostituibilità, qualora carente dei requisiti di affidabilità, nei termini sopra individuati, ossia di non modificazione sostanziale dell’offerta tecnica presentata.

In questo quadro, anche il secondo ricorso per motivi aggiunti deve essere respinto.

Dall'infondatezza del ricorso e dei motivi aggiunti deriva l'irrelevanza delle questioni poste dalla ricorrente incidentale con il proprio gravame, espressamente condizionato all'accoglimento delle prospettazioni del ricorrente.

4. Le spese di lite possono essere compensate tra le parti in ragione della complessità della fattispecie esaminata.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Oscar Marongiu, Presidente F/F

Andrea Gana, Referendario, Estensore

Silvio Esposito, Referendario

**L'ESTENSORE**

**Andrea Gana**

**IL PRESIDENTE**

**Oscar Marongiu**

**IL SEGRETARIO**