

Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 6984 del 21 settembre 2026

Appalti pubblici – Servizi di architettura e ingegneria – Cumulo degli incarichi di DL e CSE –
Requisiti di partecipazione vs. condizioni di esecuzione – Art. 114 d.lgs. 36/2023

Pubblicato il 21/09/2026

N. 06984/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01198/2026 REG.RIC.

N. 01422/2026 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1198 del 2026, proposto da (...) in proprio e quale Mandataria Cpr Rtp con Lo (...) e (...), 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 proprio e in Qualità di Mandataria del Rtp con La Mandante (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), (...), con domicilio eletto presso lo studio (...) in Roma, (...) e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Istruzione e del Merito, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, (...);

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

sul ricorso numero di registro generale 1422 del 2026, proposto da (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), (...), con domicilio eletto presso lo studio (...) in Roma, (...);

nei confronti

(...) in Pr. e Mandataria Cpr Rtp con Lo (...) e (...), non costituita in giudizio;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Istruzione e del Merito, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, (...);

per la riforma

quanto al ricorso n. 1198 del 2026:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per La Puglia (sezione Seconda) n. 00085/2026, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 1422 del 2026:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per La Puglia (sezione Seconda) n. 00085/2026, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) e di (...) in proprio e in Qualità di Mandataria del Rtp con La Mandante (...) e di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Ministero dell'Istruzione e del Merito e di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di (...) e di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Ministero dell'Economia e delle Finanze e di Ministero dell'Istruzione e del Merito;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2026 il Cons. Diana Caminiti e uditi per le parti gli avvocati (...), anche in delega di (...), (...), anche in delega di (...), (...);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con atto notificato in data 4 febbraio 2026 e depositato il successivo 11 febbraio la società (...) (d'ora in poi (...)) in proprio e quale mandataria-capogruppo del costituito Raggruppamento di professionisti con lo studio associato "(...)" ha interposto appello avverso la sentenza del T.a.r. per la Puglia, sez. II, 23 gennaio 2026, n. 85, con cui è stato accolto il ricorso proposto dallo (...) (di seguito "(...)"), con conseguente annullamento dell'aggiudicazione disposta in favore del raggruppamento appellante della gara per l'affidamento della "procedura aperta ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria relativi all'intervento "asilo nido comunale nell'ambito delle pertinenze esterne della scuola secondaria di primo grado "Giovanni Bovio" da aggiudicare in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo" – CUP:

(...) - CIG: (...).

1.1. La sentenza di prime cure ha accolto il ricorso proposto dallo (...), secondo graduato, ritenendo fondata la censura secondo la quale dall'ostensione della documentazione presentata in gara dal RTP aggiudicatario – ed in particolare dalla dichiarazione di impegno del RTP e dall'offerta tecnica– emergeva che l'Ing. (...) era stato nominato sia come direttore dei lavori sia come coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione (CSE), in palese violazione dell'art. 114, comma 4, d.lgs. n. 36/2023 nonché del punto 7.1, lett. d) del disciplinare di gara; ciò in considerazione del rilievo che per gli appalti di lavori per importo superiore a un milione di euro non sarebbe possibile il cumulo delle funzioni di direttore dei lavori e di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, prevedendo il citato comma la possibilità di cumulo delle due funzioni solo per gli appalti di lavori sotto tale soglia.

1.2. Il ricorso in appello è stato iscritto al numero di ruolo R.G. n. 1198 del 2026.

2. A fondamento del gravame parte appellante ha formulato i seguenti motivi:

A. In ordine alla erroneità ed ingiustizia del dictum del Giudice di *prime cure*:

I. In ordine alla nullità della sentenza per omessa pronuncia;

II. In ordine all'eccezione di irricevibilità del ricorso di primo grado.

III. In ordine al merito della controversia.

B. In ordine alle eccezioni svolte in primo grado e non esaminate dal T.a.r..

C. In ordine alla erroneità ed ingiustizia della sentenza n. 642/2025 nella parte in cui ha disposto la condanna al pagamento delle spese di lite. 3. Si è costituito il (...), aderendo all'appello ed assumendo di essere in procinto di notificare distinto atto appello avverso la sentenza de qua. 4. Si è costituito lo (...), instando per il rigetto dell'appello e controdeducendo in merito a ciascuno dei formulati motivi.

5. L'avvocatura erariale si è costituita per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Istruzione e del Merito, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell'Economia e delle Finanze senza articolare alcuna difesa.

6. Con distinto ricorso, rubricato al numero R.G. n. 1422 del 2026, anche il (...) ha interposto appello avverso la sentenza in epigrafe, assumendo, in adesione ai motivi di appello già formulati da (...), come la sentenza di prime cure avesse erroneamente disatteso le eccezioni di irricevibilità e inammissibilità, avesse errato nel qualificare quale requisito di partecipazione un requisito di esecuzione e non avesse tenuto conto del rilievo che i requisiti dovessero comunque essere verificati avendo riguardo all'intero gruppo di lavoro; pertanto correttamente il seggio di gara del Comune aveva ritenuto non fondata la richiesta dell'odierno appellato di annullare in autotutela l'aggiudicazione al raggruppamento con mandataria (...), ritenendo che non si potesse procedere alla revoca dell'aggiudicazione e all'esclusione dell'operatore economico risultato aggiudicatario, qualora lo stesso aggiudicatario fosse stato in grado di evidenziare, come poi avvenuto, la presenza tra i professionisti richiamati nell'offerta tecnica, che quindi restava immodificata, di un differente CSE diverso dal DL e appartenente ad altro soggetto del RTP, che fosse in possesso del requisito prescritto dal punto 7.1 lettera d) del disciplinare di gara. 7. Anche in relazione a tale ricorso si è costituito lo (...), instando per il rigetto dell'appello ed esplicando le medesime difese già formulate nel distinto ricorso R.G. n. 1198 del 2026, mentre l'Avvocatura erariale, costituita per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Istruzione e del Merito, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, non ha esplicitato alcuna difesa.

8. Depositate le memorie ex art. 73 comma 1 c.p.a. in ciascuno dei giudizi, le cause sono state chiamate in discussione all'udienza pubblica del 21 maggio 2026, al cui esito sono state introitate in decisione.

DIRITTO

9. Vengono in decisione gli appelli, in epigrafe indicati, rispettivamente proposti da (...) in proprio e quale mandataria-capogruppo del costituito Raggruppamento di professionisti con lo studio associato "(...)" e dal (...) avverso la sentenza del T.a.r. per la Puglia, sez. II, del 23 gennaio 2026, n. 85, che, in accoglimento del ricorso proposto dallo (...), secondo graduato, ha annullato l'aggiudicazione disposta in favore del raggruppamento appellante della gara per l'affidamento della "procedura aperta ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria relativi all'intervento "asilo nido comunale nell'ambito delle pertinenze esterne della scuola secondaria di primo grado "Giovanni Bovio" da aggiudicare in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo".

9.1. In via preliminare i due appelli vanno riuniti, in applicazione del disposto dell'art. 96 comma 1 c.p.a., vertendosi su impugnazioni della medesima sentenza.

10. Prima di passare alla disamina dei motivi di ricorso giova riportare sinteticamente i fatti di causa.

11. Con la determinazione dirigenziale n. 115 del 6.2.2025, comunicata alla ricorrente in prime cure in data 10.2.2025, il (...) aggiudicava la gara de qua al RTP primo classificato.

11.1. Con nota trasmessa a mezzo pec, del 14.03.2025, la difesa dello (...) trasmetteva al (...) una istanza di riesame in autotutela, chiedendo l'annullamento del provvedimento di aggiudicazione, sostenendo che il "RTP aggiudicatario fosse carente di un requisito di partecipazione, avendo cumulato in capo al medesimo professionista le funzioni di direttore lavori e di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, in spregio al divieto di cui all'art. 114, comma 4, d.lgs. n. 36/2023".

11.1.1. L'Ufficio precedente non riteneva fondata la richiesta di riesame, ritenendo che non si potesse procedere alla revoca dell'aggiudicazione e all'esclusione dell'operatore economico risultato aggiudicatario, qualora lo stesso aggiudicatario fosse stato in grado di evidenziare la presenza tra i professionisti richiamati nell'offerta tecnica, di un differente CSE, diverso dal DL e appartenente ad altro soggetto del RTP, che fosse in possesso del requisito prescritto dal punto 7.1 lettera d) del disciplinare di gara. 11.1.2. Per tale motivo si procedeva in data 18.03.2025, giusta nota prot. n. 19090/2025 del 18.03.2025, a richiedere al RTP aggiudicatario quanto segue:

"Si chiede pertanto, ferme restando le condizioni stabilite nell'atto costitutivo del RTP già trasmesso, di voler indicare il nominativo e le generalità del professionista che rivestirà la figura del coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione, coerentemente a quanto stabilito nel disciplinare di gara. Il nuovo professionista indicato quale CSE dovrà essere esterno alla Società che seguirà la direzione lavori ed avere i requisiti di cui all'art. 98 del d.lgs. n. 81/2008, idoneamente documentati".

11.1.3. Con nota del 27.03.2025 il raggruppamento aggiudicatario riscontrava la richiesta suddetta, indicando quale coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione (CSE) un altro professionista (Architetto (...)), distinto dal direttore dei lavori, esterno alla società mandataria, che si sarebbe occupata della direzione lavori, e comunque già ricompreso nell'organico di altro soggetto del RTP aggiudicatario, ritenuto dal (...) in possesso dei requisiti prescritti dal punto 7.1 lettera d) del disciplinare di gara. 11.2. La (...) in prime cure eccepiva l'irricevibilità del ricorso, dal momento che lo (...) avrebbe surrettiziamente spostato in avanti il dies a quo per la proposizione del gravame, pur avendo avuto conoscenza, prima di fare accesso agli atti, dei vizi fatti valere in giudizio.

11.2.1. Il gravame, inoltre, secondo la controinteressata ed odierna appellante, doveva ritenersi altresì irricevibile/inammissibile in quanto la ricorrente si era limitata ad impugnare solo il verbale di gara n. 5 e non anche il verbale n.10 del 22 gennaio 2025 - dal quale emergeva la costituzione del raggruppamento aggiudicatario - non tenendo in debita considerazione l'intervenuta inversione procedimentale della gara in esame e come non avesse in ogni caso impugnato la *lex specialis* di gara che non conteneva alcun richiamo all'art. 114, comma 4, d.lgs. 36/2023.

12. Il primo giudice, con la sentenza odiernamente appellata, ha disatteso le eccezioni preliminari di rito. 12.1. Ha poi accolto nel merito il ricorso evidenziando che dall'esame degli atti risultava che i rappresentanti legali di ognuno degli operatori economici riuniti nel raggruppamento aggiudicatario avevano sottoscritto una dichiarazione di impegno, ai sensi dell'articolo 16.3.3. del Disciplinare di gara nel cui contesto dichiaravano che "il professionista incaricato dell'integrazione delle prestazioni specialistiche svolte dal Raggruppamento è l'ingegnere (...)...in qualità di dipendente di (...) s.r.l." La tavola sinottica che accompagnava la suddetta dichiarazione di impegno mostrava con chiarezza che l'ingegner (...) cumulava su di sé la funzione di direttore dei lavori e di coordinatore

della sicurezza in fase di esecuzione.

Analoga indicazione era contenuta, peraltro, nell'ambito dell'offerta tecnica presentata in gara dal raggruppamento aggiudicatario, la cui ultima pagina, dedicata all'illustrazione del Gruppo di lavoro, descriveva l'ingegner (...) Nicola come direttore dei lavori e coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione.

Senonché, il cumulo delle due funzioni contrastava con l'articolo 114, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, il quale, per gli appalti di lavori di importo superiore a un milione di euro, come quello di specie, vieterebbe al professionista indicato come direttore dei lavori di espletare anche l'incarico di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione.

Ciò in quanto l'appalto di lavori cui si riferisce il servizio di ingegneria e di architettura oggetto della gara è di importo pari a € 1.210.000,00, Il punto 7.1, lett. d) del disciplinare di gara stabiliva che il professionista che espleta l'incarico di coordinatore della sicurezza in fase esecutiva deve possedere i *“requisiti di cui all'art. 98 del d.lgs. n. 81/2008”* e che *“il concorrente indica, nelle dichiarazioni i dati relativi al possesso, in capo al professionista, dei requisiti suddetti”*. La lettura coordinata e coerente del punto 7.1 del disciplinare di gara e dell'art. 114, comma 4, d.lgs. n. 36/2023 porterebbe, ad avviso del primo giudice, ad escludere che le funzioni del CSE e del direttore dei lavori, nominativamente indicati già in sede di partecipazione alla gara, potessero cumularsi in capo al medesimo professionista.

Ha pertanto al riguardo evidenziato che la violazione riscontrata non poteva essere considerata alla stregua di una mera *“irregolarità formale”*, trattandosi di una carenza sostanziale e originaria dei requisiti di partecipazione, la quale incide direttamente sulla validità dell'offerta e sull'affidabilità del concorrente ad eseguire correttamente il servizio richiesto.

13. Ciò posto, le censure formulate dalle due parti appellanti, possono essere trattate congiuntamente, avendo il (...), pur senza articolare distinti motivi di appello, nella sostanza formulato le medesime censure già proposte da (...), insistendo preliminarmente nella declaratoria di irricevibilità/inammissibilità del ricorso di prime cure e deducendo nel merito circa l'insussistenza nella fattispecie de qua di cause di esclusione in capo al raggruppamento aggiudicatario, venendo in rilievo un requisito di esecuzione e dovendo tra l'altro i requisiti di partecipazione essere vagliati con riferimento all'intero gruppo di lavoro; pertanto correttamente il Comune aveva ritenuto non fondata la richiesta dell'odierno appellato di annullare in autotutela l'aggiudicazione al raggruppamento con mandataria (...).

14. Con il primo motivo di appello (...) deduce l'erroneità della sentenza appellata per omessa pronuncia circa l'eccezione sollevata in corso di causa in ordine all'applicabilità del regime speciale riservato alle procedure PNRR, nonostante fosse stato espressamente dedotto (e, anzi, riconosciuto dalla stessa ricorrente principale) che, ai sensi dell'art. 48, comma 4, d.l. n. 77/2021, al giudizio de quo si applicasse l'art. 125 c.p.a., con esclusione del risarcimento in forma specifica qualora nelle more, come nella presente fattispecie, fosse intervenuta la stipula del contratto.

Infatti il primo giudice, lungi dal limitarsi ad accertare l'illegittimità degli atti ai fini risarcitori, ex art. 34 comma 3 c.p.a., come richiesto con la memoria di discussione dalla società ricorrente, era

giunto all'annullamento dell'aggiudicazione.

15. Con il secondo motivo Esse ingegneria critica la sentenza nel punto in cui ha disatteso l'eccezione di irricevibilità, assumendo che l'appellata avesse conosciuto ogni atto e verbale della procedura nonché, da ultimo, la stessa determinazione di aggiudicazione, nel giorno stesso in cui gli atti erano stati adottati e pubblicati sulla Piattaforma, ad esclusione della sola documentazione tecnica.

Deduce inoltre che, pur nella ipotesi di presentazione dell'istanza di accesso agli atti, come nella specie, il termine per proporre ricorso (il cui *dies a quo* coincideva con la data di pubblicazione del provvedimento d'aggiudicazione) poteva al più subire una dilazione tipica e predeterminata, pari a 15 giorni, con un massimo complessivo di 45 giorni, invocando la giurisprudenza elaborata nella vigenza del d.lgs. 50 del 2016.

Da ciò, in tesi, l'erroneità della sentenza gravata laddove aveva ommesso di considerare che il termine per impugnare gli atti della procedura doveva ancorarsi alla data del 10.2.2025 e che, conseguentemente, il termine ultimo per la proposizione del ricorso veniva a scadere il 27 marzo 2025 (30 giorni, incrementati di 15 giorni), laddove il gravame era stato notificato soltanto il 31 marzo 2025, per cui doveva intendersi irricevibile per tardività.

Né, peraltro, secondo la prospettazione di parte appellante, l'offerta tecnica, acquisita il successivo 28.2.2025, poteva risultare dirimente, ai fini dello slittamento del termine a ricorrere, dal momento che le eccezioni mosse non attenevano a profili di merito tecnico, bensì solo ad asseriti requisiti di ammissione, resi pubblici nel corso della seduta del 22.1.2025, di cui la medesima ricorrente si era finanche fatta portavoce con istanza di annullamento in autotutela formulata il 14.3.2025 (segno ulteriore della piena percezione del vizio dedotto). Pertanto, il primo giudice aveva errato nel consentire a parte appellata di essere rimessa in termini, assumendo che gli asseriti profili escludenti sarebbero stati conosciuti solo a seguito della ostensione dell'offerta tecnica.

Parimenti l'appellante contesta la gravata sentenza laddove aveva, altresì, respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione degli atti presupposti e, in particolare, della legge di gara - fondata sul presupposto che se la odierna appellata avesse voluto far derivare dall'ordinamento un divieto tale da rendere "*contra legem*" la disciplina di gara (silente sul punto), avrebbe dovuto indirizzare la sua impugnazione anche verso la *lex specialis*, non potendo ottenere in giudizio una "*causa espulsiva*", costruita per via interpretativa e applicata in via postuma - rilevando che "*il ricorso poggia non sulla illegittimità delle prescrizioni della lex specialis ma sulla mancata applicazione di una causa di esclusione prevista ex lege, ancorché risultante da interpretazione logica*".

16. Assume, inoltre, come il primo giudice avesse ommesso di considerare che la Commissione di gara aveva agito applicando pedissequamente le norme del disciplinare, *lex specialis* della procedura, le quali non avevano previsto alcuna comminatoria di esclusione per le ragioni *ex adverso* dedotte e, soprattutto, non aveva stabilito alcun onere per gli operatori economici di indicare, sin dalla fase di partecipazione, la composizione del gruppo di lavoro, nulla disponendo in ordine ad alcuna incompatibilità tra ruoli e funzioni.

Ciò, nonostante nel ricorso di primo grado lo (...) avesse eccepito l'asserita violazione del punto 7.1, lett. d) del disciplinare di gara che, tuttavia, prescriveva solamente, con riferimento ai requisiti di cui all'art. 98 del D. Lgs. n. 81/2008, che "il concorrente indica nelle dichiarazioni i dati relativi al possesso, in capo al professionista, dei requisiti suddetti". Tale prescrizione era stata puntualmente osservata dal Raggruppamento appellante, che aveva dichiarato in capo a ben due professionisti il possesso dell'attestato di cui all'art. 98 del d. lgs. n. 81/2008 (e prodotto la relativa documentazione già in sede di partecipazione): pertanto non era dato comprendere come, anche all'esito del riesercizio da parte della stazione appaltante del proprio potere, si potesse giungere a determinazioni diverse da quelle già adottate, senza incidere sulle regole di gara, cui il Comune si era autovincolato e sulle quali avevano riposto affidamento tutti i soggetti partecipanti.

Assume inoltre che la sentenza di *prime cure* era priva di qualsivoglia iter argomentativo sul distinto profilo di eccezione relativo alla mancata impugnazione del verbale n. 10 del 22.1.2025, richiamato in narrativa, ma poi non esaminato in punto di decisione.

17. Esse ingegneria, con il terzo mezzo di gravame, evidenzia come il giudice di *prime cure*, pur dichiarando di decidere su un unico motivo, avesse in concreto traslato il baricentro della controversia su premesse non pertinenti rispetto al *thema decidendum*, ricostruendo la vicenda come se fosse in discussione un requisito soggettivo di partecipazione "a pena di esclusione" e come se la *lex specialis* avesse dovuto imporre, in gara, un assetto rigido e nominativamente vincolante del gruppo di lavoro, eterointegrando le volontà della stazione appaltante con l'interpretazione dell'art. 114, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 (neppure richiamato negli atti di gara in quanto concernente la fase esecutiva dei lavori).

L'interpretazione accolta dal primo giudice aveva finito per trasformare una regola (o, comunque, un'esigenza) di corretta esecuzione in una causa di esclusione "originaria", con un salto logico che non troverebbe fondamento né nella struttura delle disposizioni di gara, né nei principi di tassatività e di stretta interpretazione delle sanzioni espulsive.

Evidenzia al riguardo che il "cumulo" dedotto dai giudici di primo grado non integri affatto un requisito di ammissione, né un requisito soggettivo di partecipazione, per una ragione dirimente: l'art. 114 del d.lgs. 36/2023 si colloca nella disciplina della fase esecutiva e regola l'assetto delle funzioni di direzione e controllo dell'esecuzione, senza tipizzare requisiti di partecipazione e, soprattutto, senza introdurre una possibile causa di esclusione dalle procedure di gara. La sentenza impugnata incorrerebbe, poi, in un errore di impostazione, prima ancora che di applicazione, laddove aveva ritenuto di poter "eterointegrare" la *lex specialis* con l'art. 114, comma 4, d.lgs. n. 36/2023, assumendo che tale norma integrasse un precetto "vincolante e non derogabile" e che la sua violazione comportasse, di per sé, un effetto espulsivo immediato dalla gara. L'appellante assume che la eterointegrazione non potrebbe fondarsi su una regola che non esiste in forma espressa nell'ordinamento e che viene "creata" dal giudice mediante inferenza.

In tesi di parte appellante, l'esclusione disposta si fonderebbe, quindi, su una implicita "eterointegrazione" del bando e sarebbe frutto di una operazione "ortopedica" che avrebbe potuto ritenersi ammissibile solo con riferimento al contenuto di norme imperative, il cui contenuto avrebbe potuto di diritto sostituire, ai sensi dell'art. 1339 c.c., clausole difformi contenute negli atti

di gara. Al riguardo assume che la legge di gara, lungi dal vietare il cumulo di figure, aveva ammesso espressamente la coincidenza “*nello stesso soggetto di una o più delle figure professionali sopra indicate*”, consentendo che “*uno stesso soggetto*” potesse essere responsabile di “*più prestazioni specialistiche*” (pag. 38 del disciplinare).

Inoltre non avrebbe potuto soccorrere, al fine di sostenere la pretesa “automaticità” espulsiva, il richiamo operato nella gravata sentenza alla soglia del milione di euro, giacché il disciplinare utilizzava l'importo di € 1.210.000,00 come valore stimato esclusivamente ai fini del calcolo del corrispettivo (“*sulla base dell'importo dei lavori stimato*”), precisando altresì che al professionista “*sarà corrisposto l'importo corrispondente alla prestazione che risulterà effettivamente svolta*” ; sicché, in sede di partecipazione alla gara, gli operatori economici non erano nelle condizione di conoscere l'importo “certo” delle opere, tale da consentire di anticipare nella gara per servizi tecnici, in modo rigido e definitivo, le scelte organizzative, tanto che, sia ai sensi della *lex specialis* che del Codice degli appalti, la questione atterrebbe alla fase esecutiva.

Assume inoltre che il professionista era sostituibile, invocando l'art. 97 del d.lgs.36/2023 e richiamando la giurisprudenza di questa sezione.

Conclude affermando che, contrariamente a quanto assunto dal giudice di *prime cure*, il presunto divieto di ricoprire cumulativamente il ruolo di D.L. e CSE non potrebbe essere desunto *a contrario* se non espressamente stabilito dal legislatore.

18. Con il quarto motivo assume come la sentenza non si fosse pronunciata su tutte le eccezioni sollevate, posto che, la S.A. aveva già preliminarmente accertato con nota del 18.3.2025 (mai impugnata) la sussistenza all'interno del Raggruppamento aggiudicatario di altro professionista dotato dei requisiti per assolvere l'incarico, così come risultante dall'offerta.

18.1. Con l'ultimo motivo (...) invoca la riforma della sentenza appellata in punto di statuizione sulle spese di lite. 19. Censure del medesimo contenuto sono state formulate, pur senza articolare distinti motivi di gravame, dal (...).

20. Lo (...), oltre a contrastare le eccezioni di inammissibilità e irricevibilità del ricorso di prime cure, nel merito assume come la disposizione di cui all'art. 114, comma 4, d.lgs. n. 36/2023 era stata interpretata dal MIT nel senso che “per i lavori di importo superiore a 1 milione di euro vi è l'obbligo (e non una mera facoltà) di nominare il coordinatore per la sicurezza in fase esecutiva diverso dal direttore lavori” (cfr. risposta del Servizio Supporto Giuridico del MIT al quesito 2459 del 17.4.2024 e Circolare del Consiglio Nazionale degli Ingegneri CNI n. 178/XX Sess./2024 del 24.5.2024 – doc. 11, fascicolo di primo grado).

Inoltre, l'art. 7.1 del disciplinare di gara, riferito ai requisiti del gruppo di lavoro, secondo la prospettazione dell'appellata, doveva essere interpretato unitamente all'art. 7.3.1., confermando la necessità di indicazione dei nominativi dei partecipanti al gruppo di lavoro già in sede di partecipazione alla gara. Peraltro, sarebbe evidente come il disciplinare distinguesse nettamente la figura del CSE da tutte le altre figure professionali (ivi compreso il Direttore dei Lavori), imponendo l'obbligo di indicare separatamente il professionista incaricato del coordinamento della sicurezza da quelli incaricati delle altre prestazioni oggetto di appalto (tra cui quella della direzione

dei lavori), evidentemente presupponendo l'impossibilità di sovrapporre tali differenti incarichi.

In tesi dell'appellata una lettura coordinata e coerente del punto 7.1. del disciplinare di gara e dell'art. 114, comma 4, d.lgs. n. 36/2023 porterebbe senza dubbio ad escludere che le funzioni del CSE e del Direttore dei Lavori, nominativamente indicati già in sede di partecipazione alla gara, potessero cumularsi in capo al medesimo professionista.

Pertanto, i professionisti del gruppo di lavoro, costituenti una componente essenziale dell'offerta tecnica, non potrebbero considerarsi intercambiabili nei loro ruoli se, come nel caso di specie, la legge impone che questi debbano essere ricoperti da soggetti distinti, a tutela del corretto svolgimento dell'appalto.

Pertanto, il giudice di *prime cure* aveva (correttamente) ritenuto che *“La lettura coordinata e coerente del punto 7.1 del disciplinare di gara e dell'art. 114, co. 4, d.lgs. n. 36/2023 porta senza dubbio ad escludere che le funzioni del CSE e del direttore dei lavori, nominativamente indicati già in sede di partecipazione alla gara, possano cumularsi in capo al medesimo professionista. È pertanto palese anche la violazione del disciplinare di gara”*.

Ciò in quanto l'eventuale sostituzione del professionista inidoneo avrebbe comportato una inammissibile modifica dell'offerta tecnica.

Il soccorso istruttorio non poteva inoltre essere concesso per sanare elementi dell'offerta tecnica. Peraltro, in tesi, l'aggiudicazione *de qua* resterebbe illegittima in quanto il soccorso istruttorio non era mai stato concesso.

21. Ciò posto, il collegio ritiene di potere prescindere, data la loro complessità, dalla disamina dei motivi di appello con cui si richiede la riforma della sentenza di *prime cure* nella parte in cui ha disatteso le formulate eccezioni di irricevibilità/inammissibilità del ricorso di *prime cure*, nonché nella parte in cui, in tesi, non avrebbe deliberato tutte le eccezioni di inammissibilità, stante la fondatezza nel merito dell'appello, secondo quanto di seguito precisato, sulla base del principio della ragione più liquida, ammesso sia dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato che della Corte di Cassazione.

Infatti se è vero che secondo la giurisprudenza l'esame delle questioni preliminari deve precedere la valutazione del merito della domanda (Cons. Stato, Ad. Plen., 7 aprile 2011, n. 4), a tale principio può derogarsi nella ricorrenza di esigenze eccezionali di semplificazione, che possono giustificare l'esame prioritario di altri aspetti della lite, in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali (Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5).

Ed invero il criterio della decisione secondo la ragione più liquida è corollario del principio di economia processuale (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 27 aprile del 2015, n. 5 cit. nonché Cassazione, Sezioni Unite, 12 dicembre 2014, n. 26242).

Come evidenziato dalla Corte di cassazione (ord. 20 marzo 2015 n. 5724), la ragione più liquida è quella *“che non segue l'ordine logico-giuridico delle questioni, ma quello per così dire “economico” del risparmio di energie processuali, cioè dell'uso della ratio decidendi già pronta e di per sé sufficiente”*.

22. Inoltre, non avendo le parti appellanti, graduato i motivi di ricorso in senso vincolante per il giudice – non potendo la graduazione confondersi con la mera enumerazione e non ricorrendo motivi assorbenti *ex lege*, da esaminarsi prioritariamente, secondo il noto arresto di cui alla sentenza dell'Adunanza Plenaria, 27 aprile 2025, n. 5 - questo giudice ritiene di esaminare prioritariamente e congiuntamente i motivi più soddisfattivi rispetto agli interessi delle parti appellanti, riferiti all'infondatezza nel merito del ricorso di *prime cure*, ovvero parte del secondo motivo, il terzo da delibarsi tenendo conto anche della censura, contenuta nel quarto motivo, riferita alla mancata considerazione (*rectius* non corretta considerazione) da parte del primo giudice della presenza nel gruppo di lavoro del raggruppamento aggiudicatario di altro professionista in possesso dei requisiti prescritti al punto 7.1 lett. d), riferiti al possesso dell'abilitazione di cui all'art. 98 del d.lgs. 81/2008, come accertato dalla stazione appaltante con nota non oggetto di impugnativa (eccezione questa non deliberata dal primo giudice).

22.1. Ciò posto, giova preliminarmente richiamare la giurisprudenza formatasi in ordine alla distinzione fra requisiti di partecipazione e requisiti di esecuzione.

Come ricordato dalla giurisprudenza, formatasi nel vigore del d.lgs. 50/2016, la distinzione tra requisiti di partecipazione e requisiti di esecuzione “*fa capo alla previsione di cui all’art. 100, d.lgs. n. 50 del 2016 che – nel dare recepimento alla normativa eurocomune e, segnatamente, alla previsione di cui all’art. 70 della direttiva 2014/24 e all’art. 87 della direttiva 2014/25 – facoltizza le stazioni appaltanti a richiedere agli operatori concorrenti, in aggiunta al possesso dei “requisiti” e delle “capacità” oggetto di valutazione selettiva di cui all’art. 83, ulteriori “requisiti particolari”* (Cons. Stato, sez. III, 27 giugno 2024, n. 5691 con richiamo a Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2023, n. 9255 e sez. V, 25 marzo 2021, n. 2523).

In tale ottica, i requisiti che attengono alla fase esecutiva non sono di norma necessari per la partecipazione, salvo che la *lex specialis* intenda considerarli come tali, ovvero li consideri ai fini dell'attribuzione dei punteggi all'offerta tecnica.

Sul punto è intervenuta la Corte di giustizia UE (sez. I, 8 luglio 2021, n. 428) che ha chiarito come l'attrazione di una specifica capacità prestazionale nell'alveo dei requisiti di partecipazione, sebbene inerente *stricto sensu* alle concrete modalità di svolgimento della futura attività contrattuale, dunque dell'offerta, ben può essere giustificata dal rafforzamento dell'esigenza per la stazione appaltante di assicurarsi, a monte, che coloro che partecipano alla gara dimostrino di poter essere nelle condizioni di svolgere determinate prestazioni richiedenti caratteristiche operative peculiari. Tale esigenza è tuttavia controbilanciata dal principio secondo cui il fatto di obbligare gli offerenti a soddisfare tutte le condizioni di esecuzione dell'appalto sin dalla presentazione della loro offerta può costituire un requisito eccessivo che, di conseguenza, rischia di dissuadere tali operatori dal partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti e, in tal modo, viola i principi di proporzionalità e di trasparenza.

In tale ottica, sebbene la distinzione fra requisiti di partecipazione e requisiti di esecuzione sia fonte di potenziali incertezze, la giurisprudenza si è dimostrata, propensa a valorizzarla in una prospettiva proconcorrenziale, legittimando la prospettiva disponibilità *in executivis* di requisiti di troppo onerosa acquisizione preventiva (e, come tale, sproporzionata ed eccessivamente restrittiva) (Cons.

Stato, sez. V, 16 agosto 2022, n. 7137; 17 dicembre 2020, n. 8101; 9 febbraio 2021, n. 1214).

E' peraltro indubbio che la regolazione dei requisiti vada rinvenuta *nella lex specialis*, con la conseguenza che, se determinati requisiti, sia pure attinenti la fase prestazionale, siano richiesti come elementi essenziali dell'offerta o per l'attribuzione di un punteggio premiale, la loro mancanza al momento di partecipazione alla gara comporta, rispettivamente, l'esclusione del concorrente o la mancata attribuzione del punteggio; se richiesti come condizione per la stipulazione del contratto, la loro mancanza rileva al momento dell'aggiudicazione o al momento fissato dalla legge di gara per la relativa verifica e comporta la decadenza dall'aggiudicazione, per l'impossibilità di stipulare il contratto addebitabile all'aggiudicatario (Cons. Stato, sez. III, 27 giugno 2024, n. 5691; sez. V, 7 marzo 2022, n. 1617).

Spetta pertanto alla *lex specialis* individuare i requisiti la cui mancanza determina l'esclusione dalla gara (Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 2025, n. 7090;

7 dicembre 2022, n. 10577), salve le ipotesi in cui la *lex specialis* di gara debba intendersi etero-integrata con riferimento ai requisiti considerati essenziali da parte della normativa in materia (Cons. Stato, sez. V, 29 gennaio 2026 n. 795).

Come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa (*ex plurimis* Cons. Stato, sez. V, 29 gennaio 2026 n. 795; sez. III, 14 dicembre 2022, n. 10935) deve infatti procedersi all'eterointegrazione della *lex specialis* nelle (sole) ipotesi in cui si individui una vera e propria "lacuna" nella disciplina di gara, la quale abbia omissso di prevedere elementi considerati come obbligatori dall'ordinamento giuridico (Consiglio di Stato, sez. V, 6 ottobre 2022, n. 8558;

sez. III, 24 ottobre 2017, n. 4903), analogamente a quanto avviene nel diritto civile ai sensi degli art. 1374 e 1339 c.c. (Cons. Stato, sez. V, 29 gennaio 2026 n. 795; 2 maggio 2025, n. 3722, 13 maggio 2014, n. 2448; 15 luglio 2013, n. 3811).

22.2. Al riguardo si tratta di stabilire se il disposto dell'art. 114, comma 4, d.lgs. n. 36/2023 ponga un requisito di partecipazione – *sub specie* di previsione di figure disgiunte per lo svolgimento delle funzioni di direttore dei lavori e di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione per gli appalti di lavoro superiore ad un milione di euro – come ritenuto dal primo giudice (in contrasto peraltro con un orientamento espresso in primo grado da T.a.r. Abruzzo L'Aquila con la recente sentenza della sez. I, 13 maggio 2026, n. 328), ovvero individui un requisito di esecuzione.

22.3. L'art. 114 comma 4 cit. prevede che "*Nel caso di contratti di importo non superiore a 1 milione di euro e comunque in assenza di lavori complessi e di rischi di interferenze, il direttore dei lavori, se in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa vigente sulla sicurezza, svolge anche le funzioni di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione. Se il direttore dei lavori non può svolgere tali funzioni, la stazione appaltante designa almeno un direttore operativo in possesso dei requisiti, individuato con le modalità previste dal codice. In tal caso il coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione assume la responsabilità per le funzioni ad esso assegnate dalla normativa sulla sicurezza, operando in piena autonomia*".

22.4. Nell'ipotesi in cui si ritenesse che detta norma - pur se riferita in positivo all'ipotesi inversa di appalti di importo inferiore a 1 milione di euro "*e comunque in assenza di lavori complessi e di*

rischi di interferenze” - vada letta *a contrario* anche nel senso di divieto di cumulo delle funzioni di direttore dei lavori e di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione per gli appalti di importo superiore, integrando pertanto un requisito di partecipazione, dovrebbe ritenersi, come avvenuto ad opera del primo giudice, che detto disposto vada ad eterointegrare la *lex specialis* di gara, che al riguardo non contiene una previsione esplicita, riferita nello specifico a tali due ruoli, per cui sarebbe ravvisabile quella lacuna che, secondo la giurisprudenza innanzi indicata, dà luogo all’eterointegrazione in presenza di una norma imperativa.

22.5. Peraltro, ritiene il Collegio, pur in assenza di un orientamento giurisprudenziale in tale senso, stante la novità della questione, che la norma *de qua*, non solo per il suo tenore letterale, ma in *primis* per la sua collocazione sistematica – essendo inserita nella parte dell’esecuzione dei contratti (sia pure da intendersi riferita all’esecuzione dei contratti di appalto di lavori da parte delle stazioni appaltanti qualificate) - non possa integrare un requisito di partecipazione, trovando i requisiti di partecipazione per gli affidamenti dei servizi di architettura e di ingegneria la loro disciplina nell’art. 66 del d.lgs. n. 136 del 2023 e in generale negli artt. 94 e 95 per quanto riguarda i requisiti di ordine generale – per i quali opera il divieto della tassatività delle clausole di esclusione ai sensi dell’art. 10 comma 2 (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 30 settembre 2025, n. 7631 – e nell’art. 100 per quanto concerne i requisiti di ordine speciale [rimessi (anche) alla determinazione discrezionale della stazione appaltante, sempre che gli stessi siano proporzionati e attinenti all’oggetto dell’appalto]).

22.6. Si deve pertanto ritenere detta norma, attenendo alla fase di esecuzione degli appalti di lavori (da parte delle stazioni appaltanti qualificate), con riferimento agli appalti relativi ai servizi di ingegneria e di architettura possa al più configurare una facoltà, se non addirittura un obbligo, in positivo di cumulo delle funzioni per i lavori sotto il milione di euro e comunque per lavori, anche di importo superiore ma non complessi e non comportanti rischio di interferenze, e per contro, una mera causa di incompatibilità (*sub specie* di divieto di cumulo delle due funzioni), con riferimento agli appalti di lavori di importo superiore ad un milione di euro di carattere complesso e comportanti rischi di interferenze.

22.7. In tale ultima ipotesi la verifica della sussistenza della causa di incompatibilità non potrebbe, peraltro, che ritenersi demandata alla fase esecutiva, in assenza di una diversa previsione della *lex specialis* di gara che anticipi l’obbligo di divisione dei ruoli alla fase partecipativa, qualificando *ex ante* i lavori come complessi e caratterizzati dal rischio di interferenze (cfr. la sentenza del T.a.r. Abruzzo l’Aquila, 13 maggio 20265 n. 328 cit. nella parte evidenzia “*sul punto risultano dunque condivisibili le argomentazioni del Comune di L’Aquila laddove sostiene che, “secondo la risaputa tecnica redazionale delle leggi, laddove il legislatore utilizzi l’indicativo presente, inserisce un obbligo. Pertanto, utilizzando il primario criterio ermeneutico recato dall’art. 12 delle preleggi, dall’esame del testo di legge non è consentito desumere un divieto di cumulo tra i due diversi uffici di D.L. e di CSE, salvo che ricorra la fattispecie di lavori complessi e di rischi di interferenze. Anche qui, si osservi che il legislatore non ha utilizzato la congiunzione disgiuntiva, sicché, per il medesimo criterio ermeneutico legato al significato fatto palese dalle parole secondo la connessione di esse, si deve concludere che la non cumulabilità degli incarichi attenga esclusivamente a lavori complessi in relazione ai quali sussistono rischi di interferenze, indipendentemente dall’importo del contratto*”).

22.7.1. Né a detta interpretazione può ritenersi ostativo quanto espresso in sede di Relazione al Codice. laddove si è semplicemente rappresentato che *“Nel comma 4 si è invece mantenuta la previsione delle funzioni di coordinamento per la sicurezza in fase esecutiva. Considerata l’importanza di tali funzioni se ne è limitata l’attribuzione al direttore dei lavori soltanto nei lavori inferiori alla soglia di un milione di euro, dovendosi, per i lavori di maggiore entità (così come per il caso di lavori complessi e per il caso di rischi di interferenze, specificati nello stesso comma), nominare un’apposita figura ai sensi dell’art. 92, comma 1, del decreto legislativo n. 81 del 2008. Qualora sia nominato un soggetto diverso dal direttore dei lavori quale coordinatore per la sicurezza in fase esecutiva (CSE) si è espressamente prevista la sua autonomia, da intendersi sia nei confronti del direttore dei lavori che nei confronti del RUP, come previsto dal decreto legislativo n. 81 del 2008”*.

Ciò anche in considerazione del rilievo che, come precisato nella medesima Relazione - profilo questo di carattere dirimente - detto disposto normativo disciplina l’esecuzione degli appalti dei lavori rimessa alla stessa stazione appaltante *“nell’art. 114 (ex 101) si sono previste le figure professionali necessarie per lo svolgimento dell’attività esecutiva da parte delle stazioni appaltanti qualificate, limitando quindi la disposizione al profilo soggettivo”*.

L’attinenza della norma *de qua* all’esecuzione dei lavori da parte delle stazioni appaltanti qualificate è confermata dal tenore letterale del medesimo disposto, laddove precisa che *“la stazione appaltante designa almeno un direttore operativo”* (nel caso in cui *“il direttore dei lavori non può svolgere tali funzioni, in possesso dei requisiti, individuato con le modalità previste dal codice”*).

22.8. Ciò posto, deve osservarsi che nell’ipotesi di specie la *lex specialis* di gara non solo non richiamasse il disposto dell’art. 114 comma 4 d.lgs. n. 36/2023 – che, in quanto non attinente ai requisiti di partecipazione per i servizi di ingegneria e di architettura, ma all’esecuzione degli appalti di lavoro da parte della stazioni appaltanti qualificate, non può eterointegrare *in parte qua* la *lex specialis* di gara – ma non svolga nemmeno quella previa analisi dell’appalto *de quo* come riferito a lavori complessi e comportanti il rischio di interferenze, da ritenersi necessaria ove la stessa *lex specialis di gara* avesse inteso qualificare la separazione dei ruoli come requisito di partecipazione.

22.8.1. Anzi la *lex specialis*, come evidenziato da (...), lungi dal vietare il cumulo di figure, ammette, sia pure genericamente, la coincidenza *“nello stesso soggetto di una o più delle figure professionali sopra indicate”* e consente che *“uno stesso soggetto”* possa essere responsabile di *“più prestazioni specialistiche”* (pag. 38 del disciplinare sub art. 17 *“Contenuto della busta b – offerta tecnica”*).

23. Né si può ritenere, in assenza di espressa previsione in tal senso, che detto divieto debba ritenersi sottinteso ad altri disposti della *lex specialis* di gara - e in particolare dall’art. 7.1. del disciplinare, richiamato nella sentenza di *prime cure* - che si limitano a prevedere i requisiti che devono essere posseduti dagli appartenenti al gruppo di lavoro, senza prevedere un divieto di loro sostituzione in fase esecutiva, una volta riscontrata detta causa di incompatibilità.

23.1. L’art. 7.1 (*“Requisiti di idoneità”*) del disciplinare di gara infatti si limita a prevedere *“Requisiti del gruppo di lavoro: Per il professionista che espleta l’incarico oggetto dell’appalto c) Iscrizione agli appositi albi professionali previsti per l’esercizio dell’attività oggetto di appalto del*

soggetto personalmente responsabile dell'incarico. Il concorrente non stabilito in Italia ma in altro Stato Membro o in uno dei Paesi di cui all'art. 100, comma 3 del Codice, presenta iscrizione ad apposito albo corrispondente previsto dalla legislazione nazionale di appartenenza o dichiarazione giurata o secondo le modalità vigenti nello Stato nel quale è stabilito. Il concorrente indica, nelle dichiarazioni, il nominativo, la qualifica professionale e gli estremi dell'iscrizione all'Albo del professionista incaricato. Per il professionista che espleta l'incarico di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione d) I requisiti di cui all'art. 98 del D. Lgs. n. 81/2008. Il concorrente indica, nelle dichiarazioni i dati relativi al possesso, in capo al professionista, dei requisiti suddetti.

Per il professionista che si occuperà della relazione geologica e) geologo in possesso di idonei titoli e abilitazioni a cui compete in maniera esclusiva l'elaborazione della relazione geologica, ai sensi del D. Lgs. 36/23”.

Tale disposto della *lex specialis* di gara distingue chiaramente, nell'ambito dei “requisiti del gruppo di lavoro” i requisiti “per il professionista che espleta l'incarico oggetto dell'appalto” dai requisiti “per il professionista che espleta l'incarico di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione”, prevedendo soltanto in relazione alla prima figura *expressis verbis* l'indicazione, oltre al nominativo, della qualifica professionale e degli estremi dell'iscrizione all'Albo del professionista incaricato.

23.2. Neppure l'integrazione di tale previsione con quella dell'art. 7.3.2. del medesimo disciplinare, secondo cui “Il requisito di cui al punto 7.1 lett. d) relativo all'abilitazione di cui all'art. 98 del d.lgs. 81/2008 è posseduto dai professionisti che nel gruppo di lavoro sono indicati come incaricati della prestazione di coordinamento della sicurezza” può portare a ritenere, che essendo necessaria nella domanda di partecipazione - oltre che nell'offerta tecnica ai sensi dell'art. 17 del medesimo disciplinare - l'indicazione nominativa del coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione (dovendo lo stesso essere in possesso dell'abilitazione prevista dall'art. 98 del d.lgs. n. 81/2008), non si possa provvedere alla sostituzione in fase esecutiva del soggetto indicato per tale ruolo con altro soggetto, specie se, come nella presente fattispecie, indicato nella medesima domanda di partecipazione e nell'offerta tecnica e del pari in possesso del requisito della prescritta abilitazione, non risultando integrata, in presenza di una mera modulazione dei ruoli all'interno del gruppo di lavoro, alcuna modifica dell'offerta tecnica.

23.2.1. Infatti, venendo in rilievo una causa di incompatibilità da verificare in fase esecutiva, salvo che altrimenti stabilisca la *lex specialis* di gara, deve trovare applicazione il disposto dell'art. 97 del d.lgs. 36/2023, senza che peraltro possa ricorrere l'onere di comunicazione in capo all'operatore economico prescritto da tale normativa, non venendo in rilievo una causa di esclusione, ma, come precisato, al più un'ipotesi di incompatibilità, in ordine alla quale la verifica dei presupposti – lavori complessi e caratterizzati dal rischio di interferenze - deve intendersi rimessa alla valutazione della stazione appaltante.

23.3. Deve pertanto ritenersi applicabile per analogia alla presente fattispecie, il principio già espresso da questa sezione, laddove ha chiarito che “la temporanea indisponibilità di un professionista del gruppo di lavoro può certamente essere risolta mediante la sostituzione con un altro tecnico munito degli stessi requisiti” atteso che “la disponibilità dei requisiti connessi al

gruppo di lavoro è richiesta ai partecipanti alla gara in momento successivo rispetto alla presentazione dell'offerta" (cfr. Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2025, n. 1631), non venendo in rilievo nella fattispecie *de qua* un requisito di partecipazione, secondo quanto innanzi precisato.

23.4. Ed invero le indicate prescrizioni *della lex specialis* di gara, pur interpretate nel loro complesso, non possono portare a ritenere che la stessa prescrivesse già in fase di partecipazione il predetto divieto di cumulo delle funzioni o che comunque fosse ostativa alla sostituzione in fase esecutiva del professionista indicato, con altro già presente nella domanda di partecipazione (*rectius* nell'atto di impegno alla costituzione del raggruppamento) e nell'offerta tecnica, una volta accertate l'evidenziata causa di incompatibilità.

23.5. Ed invero, secondo consolidato indirizzo giurisprudenziale, le clausole della *lex specialis* devono essere interpretate secondo i criteri letterale e sistematico; in caso di ambiguità concernenti requisiti di partecipazione o cause di esclusione deve privilegiarsi l'interpretazione conforme al principio del *favor participationis*.

Si tratta di un canone particolarmente importante nell'ambito dell'interpretazione degli atti di gara, dovendo tra l'altro tenersi conto dei principi immanenti nel Codice dei contratti, ossia: il principio del risultato e il *favor participationis*.

Infatti, secondo la costante giurisprudenza in materia, condivisa da questa sezione (*ex multis* Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2025, n. 9802; 31 ottobre 2022, n. 9386; 31 marzo 2021, n. 2710), nelle gare pubbliche, nell'interpretazione della *lex specialis di gara*, devono trovare applicazione le norme in materia di contratti, e dunque anzitutto i criteri letterale e sistematico previsti dagli artt. 1362 e 1363 cod. civ..

Ciò significa che, ai fini di tale interpretazione, devono essere applicate anche le regole di cui all'art. 1363 cod. civ., con la conseguenza che le clausole previste si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto. Peraltro, se un'aporia tra i vari documenti costituenti la *lex specialis* impedisce l'interpretazione in termini strettamente letterali, è proprio la tutela dei principi dell'affidamento e della parità di trattamento tra i concorrenti che conduce all'interpretazione complessiva o sistematica delle varie clausole.

Le preminenti esigenze di certezza, connesse allo svolgimento delle procedure concorsuali di selezione dei partecipanti, impongono pertanto in primo luogo di ritenere di stretta interpretazione le clausole del bando di gara: ne va perciò preclusa qualsiasi lettura che non sia in sé giustificata da un'obiettiva incertezza del loro significato letterale.

Secondo la stessa logica, sono comunque preferibili, a garanzia dell'affidamento dei destinatari, le espressioni letterali delle varie previsioni, affinché la via del procedimento ermeneutico non conduca a un effetto, indebito, di integrazione delle regole di gara, aggiungendo significati del bando in realtà non chiaramente e sicuramente rintracciabili nella sua espressione testuale (cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 settembre 2017, n. 4307; 15 aprile 2004, n. 2162; sez. IV, 5 ottobre 2005, n. 5367).

Deve pertanto reputarsi preferibile, a tutela dell'affidamento dei destinatari e dei canoni di trasparenza e di "*par condicio*", l'interpretazione letterale delle previsioni contenute nella legge di

gara, evitando che in sede interpretativa si possano integrare le regole di gara, palesando significati del bando non chiaramente desumibili dalla sua lettura testuale (Cons. Stato, sez. V, 17 giugno 2014, n. 3093).

Inoltre, come innanzi evidenziato, nell'ipotesi in cui la *lex specialis* di gara risulti di incerta formulazione quanto ai requisiti di partecipazione e di ammissibilità dell'offerta deve prescegliersi - tra le varie possibili - l'interpretazione che favorisca la massima partecipazione.

Infatti la trasparenza delle regole di gara è strumentale a tutelare l'interesse alla partecipazione dei singoli operatori economici, in modo da consentire agli stessi di presentare un'offerta ammissibile e competitiva (CGUE, sez. IX, 2 giugno 2016, C- 27/15). Segnatamente, la trasparenza delle regole della *lex specialis*, la cui violazione determina l'espulsione dalla gara, è una condizione di competitività della stessa: regole incerte, non solo disincentivano la partecipazione, ma la impediscono in quanto non mettono le imprese nelle condizioni di presentare un'offerta ammissibile. Solo se non viene espressa in modo chiaro (sulla base della *lex specialis* e della legge) una regola che impedisce la partecipazione, le esigenze di trasparenza impongono comunque di consentire ai concorrenti di sanare la propria posizione (CGUE, sez. IX, 2 maggio 2019 n. 309) e di scegliere, fra le varie interpretazioni possibili del bando di gara, quella che più privilegia la partecipazione, così saldando le regole di trasparenza con il principio del *favor participationis*, che impone, quando trattasi di clausole che possono condurre all'esclusione dell'offerta, di preferire, a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola contenute in un bando o in un disciplinare di gara, la scelta ermeneutica che consenta la più ampia partecipazione dei concorrenti (Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2025, n. 9802; 15 febbraio 2023 n. 1589).

24. Ciò posto, avendo riguardo all'interpretazione complessiva della *lex specialis* di gara, comprensiva della previsione di cui a pag. 38 del disciplinare, riferita all'ipotesi, sia pure generica, di ammissibilità del cumulo di diversi ruoli, non può ritenersi che la stessa imponesse già in fase di partecipazione il divieto di cumulo dei ruoli fra direttore dei lavori e coordinatore della sicurezza in fase esecutiva, né può ritenersi che la *lex specialis* di gara sia eterointegrata, quanto ai requisiti di partecipazione, dall'art. 114, comma 4 del Codice che, essendo riferita alla fase esecutiva degli appalti dei lavori da parte della stazioni appaltanti qualificate, al più può potare a configurare, quanto agli appalti per i servizi di architettura e ingegneria, secondo quanto innanzi precisato, una causa di incompatibilità da accertarsi in fase esecutiva.

24.1. Da ciò la piena sostituibilità del professionista indicato, ai sensi dell'art. 97 del Codice, con altro in possesso della prescritta abilitazione *ex lege*, specie laddove, come nell'ipotesi *de qua*, facente già parte del gruppo di lavoro, con l'indicazione anche del possesso della relativa abilitazione, e l'irrelevanza di quanto dedotto da parte dell'appellata circa il mancato svolgimento, prima dell'aggiudicazione del soccorso istruttorio.

Ed invero nella dichiarazione di impegno alla costituzione del Raggruppamento, resa ai sensi dell'art. 16.3. del disciplinare di gara, sebbene l'Architetto (...) fosse stato indicato quale preposto al coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione, era altresì specificato che lo stesso fosse abilitato al coordinamento della sicurezza (sia in fase di progettazione che di esecuzione ai sensi del d.lgs. n. 81/2008).

24.2. La stazione appaltante, come precisato sia dal (...) che da (...) nel secondo e quarto motivo di ricorso, pertanto correttamente non ha accolto l'istanza di autotutela formulata dalla difesa dello (...), provvedendo poi a richiedere al raggruppamento aggiudicatario l'indicazione di altro professionista in possesso della prescritta abilitazione, poi individuato nell'Architetto (...), rispetto al quale, come documentato in atti ed erroneamente disatteso dal primo giudice – con pronuncia peraltro ultra petita non essendo stati in prime cure impugnati gli atti con cui si è respinta l'istanza di autotutela e si è consentita la sostituzione del professionista all'interno del gruppo di lavoro, come dedotto da (...) con il quarto motivo di appello – ricorreva il requisito del possesso dell'abilitazione di cui all'art. 98 del d.lgs. 81/2008 (cfr. allegato n. 16 del fascicolo di prime cure del (...)).

24.3. Pertanto l'operato della stazione appaltante deve ritenersi immune dai vizi riscontrati dalla sentenza di *prime cure*, dovendo tra l'altro il possesso dei requisiti di partecipazione – nell'ipotesi di specie relativamente al possesso dell'abilitazione di cui all'art. 98 del d.lgs. n. 81/2008 - essere riscontrata in relazione al gruppo di lavoro nel suo complesso, ove non risulti diversamente dalla *lex specialis* di gara (in senso analogo Cons, Stato, sez. V, 8 maggio 2026, n. 3605 secondo cui “*La valutazione, in linea con quanto dispone la lex specialis, va fatto sul “gruppo di lavoro” e non sul singolo professionista, con la conseguenza che il possesso dei requisiti richiesti dal disciplinare deve riguardare il gruppo nel suo complesso, per cui il riferimento alle ‘attività’ che i professionisti ‘svolgeranno all’interno del gruppo’, che l’operatore era chiamato ad indicare nella propria offerta in forza di quanto previsto all’art. 6.1.1 del disciplinare, non esclude che le competenze di un componente del gruppo di lavoro, attestate negli atti di gara, possano essere spese per supplire ad eventuali carenze di altri componenti*”).

24.3.1. Nella presente fattispecie l'indicazione nominativa prescritta, anche in relazione al coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione dall'art. 7.3.2.

del disciplinare, deve invero intendersi funzionale alla verifica del possesso della richiesta abilitazione *ex lege*, ma in alcun modo può ritenersi ostativa alla sostituzione del professionista con altro già indicato nell'atto di impegno e nell'offerta tecnica come appartenente al gruppo di lavoro e in possesso della prescritta abilitazione, specie laddove, come nella fattispecie, non sia in presenza di un difetto di un requisito di partecipazione, ma di una causa di incompatibilità, il cui accertamento, salvo che *la lex specialis* disponga diversamente, va rimesso alla fase esecutiva.

25. Le superiori argomentazioni, in quanto in grado di condurre al rigetto nel merito del ricorso di *prime cure*, sono assorbenti rispetto a tutte le altre censure fatte valere dalle parti appellanti.

26. Solo per esigenze di completezza il collegio evidenzia come sia fondato anche il primo motivo dell'appello presentato da (...) e l'analoga censura svolta dal (...), volta a stigmatizzare la sentenza di prime cure laddove, lungi dal limitarsi ad accertare l'illegittimità degli atti impugnati, ha provveduto ad annullare l'aggiudicazione, laddove essendo stato già stato stipulato il contratto e venendo in rilievo un appalto finanziato con i fondi PNRR, il primo giudice avrebbe dovuto limitarsi all'accertamento di cui all'art. 34 comma 3 c.p.a., come interpretato dalla giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (ex multis Ad. plen. n. 8/2022) in conformità peraltro con la richiesta articolata da parte ricorrente nella memoria ex art. 73 comma 1 c.p.a., dovendo applicarsi al giudizio de quo l'art. 125 c.p.a., in forza della previsione disposto dell'art. 48, comma 4, d.l. n. 77/2021, con

esclusione del risarcimento in forma specifica qualora, come nella specie, sia intervenuta già nelle more del giudizio di prime cure la stipula del contratto (cfr. documento depositato in data 16 giugno 2025 da (...) che attesta la sottoscrizione del contratto alla data dell'11 giugno 2025 e documento depositato in data 18 giugno 2026 dal (...) attestante altresì la registrazione del contratto nella medesima data dell'11 giugno).

26.1. Ed invero, questa sezione già in fase di appello cautelare avverso l'ordinanza cautelare di accoglimento di *prime cure*, sebbene non fosse stato ancora stipulato il contratto – essendosi proceduto alla mera consegna in via d'urgenza - aveva evidenziato l'applicabilità alla fattispecie *de qua* della normativa speciale sugli appalti PNRR, riformando l'ordinanza di *prime cure* con ordinanza del 16 maggio 2025, n. 1794, sulla base dei seguenti rilievi:

“Considerato che:

- il servizio è stato consegnato all'appellante in data 25 febbraio 2025 e la progettazione è conclusa (così il cronoprogramma e le dichiarazioni delle parti);

- trattandosi di appalto PNRR, deve essere tenuto in considerazione il “preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera” (combinato disposto dell'art. 48 comma 4 del d.l. n. 77 del 2021, convertito nella legge n. 108 del 2021, e dell'art. 125 c.p.a.) e in ogni caso la compatibilità della misura con i termini previsti per il pnrr (art. 12- bis del d. l. n. 68 del 2022, convertito nella legge n. 108 del 2022)...” 27. Le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta all'esame del Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, Cons. Stato, sez. V, 26 giugno 2024, n. 05628; sez. VI, 13 settembre 2022, n. 79492; 2 settembre 2021, n. 6209; 18 luglio 2016, n. 3176).

28. Gli appelli, previamente riuniti, vanno pertanto accolti e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, il ricorso di *prime cure* va respinto.

29. Sussistono nondimeno, data la complessità delle questioni e la loro novità, eccezionali e gravi motivi per compensare le spese di lite del doppio grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti e previamente riuniti, li accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, rigetta il ricorso di primo grado.

Compensa le spese di lite del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente
Valerio Perotti, Consigliere
Gianluca Rovelli, Consigliere
Diana Caminiti, Consigliere, Estensore
Francesca Picardi, Consigliere

L'ESTENSORE

Diana Caminiti

IL PRESIDENTE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO