

I servizi analoghi sono tesi a individuare l'imprenditore qualificato, nel rispetto del favor participationis dei soggetti privati

di Marco Natoli

Data di pubblicazione: 17-4-2026

*Negli appalti pubblici la nozione di servizi analoghi intende bilanciare l'esigenza di selezionare un operatore qualificato con il principio della **massima partecipazione di tutti gli interessati**.*

Al fine di un'esatta verifica della specifica nozione di analogia, la stazione appaltante deve valutare complessivamente gli aspetti dell'affidamento.

Con tale funzione interpretativa la medesima amministrazione non deve incorrere in definizioni eccessivamente restrittive che richiedano servizi "identici".

Infatti, in tal modo, verrebbe necessariamente infranta la tutela della concorrenza, negando, inevitabilmente, la presenza alla competizione pubblica del più svariato numero di operatori economici.

Guida alla lettura

Ormai è noto che il **nuovo codice degli appalti** (decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) ha **rafforzato**, proprio nel settore dei contratti pubblici, **l'applicazione del principio sostanzialista, a scapito di quello meramente formalista**. Tale visione favorisce indubbiamente il superamento di numerosi ostacoli, come detto, prettamente formalisti e, nello stesso tempo, permette la massima partecipazione degli operatori economici alla procedura di gara.

Dottrina e giurisprudenza si sono soffermati su tale tematica, trovando concreti spunti di riflessione, con lo scopo di ampliare proprio la platea dei concorrenti nella selezione pubblica.

Ultimamente il **Consiglio di Stato Sez. V, 20 febbraio 2026, n. 1345** è intervenuto sulla natura dei servizi che ogni soggetto privato deve essere in grado di offrire, al fine del raggiungimento dell'agognato obiettivo.

Nello specifico, il Supremo Organo di giustizia amministrativa ha esaminato l'esatta **nozione di servizi analoghi**, richiesti per la dimostrazione dei requisiti di capacità tecnica del medesimo operatore economico. Lo stesso Collegio ha chiarito che i suddetti servizi analoghi **non devono essere necessariamente identici a quelli messi a gara**. La *ratio* è, pertanto, come

ricordato, quella di **favorire la massima partecipazione, permettendo di valorizzare esperienze in settori affini.**

In sostanza, il ricorso presentato dall'interessato ha riguardato il possesso dei requisiti tecnico-professionali da parte dell'operatore economico, con particolare riferimento ai cosiddetti "**servizi di punta**[\[1\]](#)". Nel caso sottoposto all'attenzione della Sezione l'appellante ha sostenuto che alcune esperienze dichiarate non fossero sovrapponibili all'intervento oggetto di gara.

La pronuncia ha riaffermato, come detto, un principio consolidato: **l'analogia non coincide con l'identità dell'opera.** Di conseguenza, un'interpretazione eccessivamente rigida determinerebbe un effetto anticoncorrenziale, riservando la partecipazione a operatori che abbiano già realizzato azioni identiche.

Da quanto sopra si deduce che la valutazione dei servizi in analisi deve prendere in considerazione vari aspetti che riguardano la dimensione e il valore dell'intervento; la natura e la gradazione della complessità tecnica dell'operazione; la specifica appartenenza a ben individuate categorie concernenti le opere coinvolte nell'attività; la reale natura delle prestazioni compiute, anche in considerazione di come tale *modus agendi* sia effettivamente strutturato.

Da tutto ciò i Giudici hanno ricavato un ulteriore e fondamentale criterio: il **concetto di analogia deve essere interpretato in senso prettamente funzionale.**

Pertanto, verificandosi una nozione tipicamente funzionale proprio di *analogia*, la stessa si fonda sull'effettivo confronto delle varie proposte tecniche e sulla complessità dell'azione nel suo insieme.

Quindi, sulla base delle considerazioni sopra svolte, si deduce che i medesimi servizi analoghi, come ampiamente descritto, devono essere valutati per comparabilità tecnica e complessità, e non, viceversa, per identità.

In conclusione, i magistrati hanno ribadito che, nel richiamare specifica giurisprudenza[\[2\]](#), la generale regola interpretativa della legge di gara deve essere condotta secondo **criteri di ragionevolezza e di proporzionalità**; in tal modo sono **escluse soluzioni interpretative eccessivamente restrittive e con un effetto sostanzialmente anticoncorrenziale.**

Tutto questo, in omaggio al pacifico insegnamento della giurisprudenza che impone, in caso di dubbi interpretativi, la soluzione che consenta la sopra menzionata massima partecipazione alla gara dei concorrenti.

N. 01345/2026REG.PROV.COLL.

N. 08220/2025 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 8220 del 2025, proposto da Si.Car. s.r.l. in proprio e quale mandataria del costituendo raggruppamento con Consorzio stabile On Site s.c. a r.l. quale mandante, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG G67H210297, rappresentati e difesi dall'avvocato Stefano Russo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Centrale unica di committenza - Agenzia locale di sviluppo dei Comuni dell'Area nolana S.C.P.A, non costituito in giudizio;
Consorzio generale di bonifica del Bacino inferiore del Volturno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Emilio Ferraro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Consorzio stabile Agoraa s.c. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Mollica e Francesco Antonio Zaccone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Prima) n. 6236/2025, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consorzio stabile Agoraa s.c. a r.l. e di Consorzio generale di bonifica del Bacino inferiore del Volturno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Russo, Ferraro e Zaccone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda la *“procedura aperta, per l’affidamento «congiunto», ex art. 44 del d.lgs 36/2023, della progettazione esecutiva e lavori finalizzati alla realizzazione del “corridoio ecologico dei rami lagni – sistemazione idraulica del bacino idrografico e valorizzazione paesaggistico-ambientale” (CIG B5C804CB07), indetta il 24 febbraio 2025 dalla Centrale unica di committenza dell’Area nolana nell’interesse del Consorzio generale di bonifica del bacino inferiore del Volturno.*

2. SI.CAR. s.r.l. (di seguito: “Sicar”), in proprio e quale mandataria del costituendo raggruppamento con Consorzio stabile on site s.c.a r.l., ha impugnato, in quanto partecipante alla gara:

- la disposizione n. 277 del 3 Giugno 2025, pubblicata in pari data sulla piattaforma della procedura, con la quale la CUC ha disposto l’aggiudicazione all’operatore economico Consorzio stabile Agoraa s.c. a r.l. (di seguito: “Agoraa”);

- tutti i verbali di gara e, in particolare:

a) n. 1 del 18 marzo 2025, nella parte in cui la Commissione di gara, nell’aprire la busta contenente le offerte tecniche, ha ammesso Agoraa;

b) n. 2 del 3 aprile 2025, n. 3 dell’8 aprile 2025 e n. 4 del 15 aprile 2025, nella parte in cui ha ammesso, valutato e punteggiato l’offerta tecnica di Agoraa;

c) n. 5 del 17 aprile 2025, nella parte in cui, nel dare lettura dei punteggi conseguiti dagli operatori ammessi per l’offerta tecnica, ha ammesso, valutato e punteggiato l’offerta economica del concorrente Agoraa, collocandolo al primo posto in graduatoria;

d) n. 6 del 17 aprile 2025, nella parte in cui il Responsabile della fase di affidamento della CUC ha proceduto alla valutazione della documentazione amministrativa dell’aggiudicataria Agoraa, rilevando che detto operatore *“dimostra il possesso dei requisiti di partecipazione di cui alla Sezione VI del Disciplinare di gara”*;

- tutti gli atti presupposti, preparatori, conseguenti e comunque connessi, con particolare riguardo, ove necessario e per quanto di ragione, agli avvisi di trasparenza relativi alle sedute di gara, al bando di gara, al disciplinare di gara e relativi allegati, nella parte in cui non prevedono, a pena di esclusione, che gli elaborati dell'offerta tecnica debbano essere sottoscritti da un tecnico abilitato, al capitolato tecnico, allo schema di contratto e a tutti gli allegati ai predetti atti di gara, oltre che ai chiarimenti resi dalla stazione appaltante;

- ove adottato, del verbale di consegna in via di urgenza in favore di Agoraa;

nonché:

a) per la declaratoria di inefficacia del contratto di appalto, qualora già stipulato o in corso di stipulazione, e per l'accertamento del diritto della società Sicar a conseguire l'aggiudicazione della commessa, subentrando, ove del caso, nell'esecuzione della stessa;

b) in subordine, per il risarcimento per equivalente dei danni subiti e subendi dalla società Sicar per effetto dell'esecuzione degli atti impugnati.

3. L'aggiudicataria Agoraa ha gravato, con ricorso incidentale:

- tutti gli atti di gara sino ad oggi adottati, ivi inclusi i provvedimenti di ammissione della Sicar alla procedura di gara, gli atti a mezzo dei quali è stata offerta comunicazione di tale provvedimento, la graduatoria concorsuale, tutti i verbali di gara delle sedute pubbliche e riservate, gli atti e le attività valutative e di verifica delle offerte (ivi inclusi i verbali di valutazione delle offerte tecniche e gli annessi allegati, nonché i verbali relativi alla fase di ammissione dei concorrenti e, in particolare, i verbali di gara n. 1 del 18 marzo 2025, n. 2 del 3 aprile 2025, n. 3 del 8 aprile 2025, n. 4 del 15 aprile 2025, n. 5 del 17 aprile 2025, n. 6 del 17 aprile 2025), le risultanze delle verifiche (ove) condotte sul concorrente secondo graduato, nonché ogni altro atto e provvedimento della procedura (ancorché non conosciuto) - ivi inclusa e per quanto di ragione la disposizione n. 277 del 3 giugno 2025 -, nella misura in cui a mezzo degli stessi è stata ammessa alla gara la ricorrente principale Sicar ed è stata ritenuta ammissibile e, comunque, valutabile ed è stata valutata la relativa offerta.

4. Il Tar Campania – Napoli, con sentenza 18 settembre 2025 n. 6236, ha respinto il ricorso principale e dichiarato improcedibile il ricorso incidentale.

5. Sicar ha appellato la sentenza con ricorso n. 8220 del 2025.

6. Agoraa ha presentato appello incidentale.

7. Nel corso del presente grado di giudizio si è costituito il Consorzio generale di bonifica del bacino inferiore del Volturno.

8. All'udienza del 29 gennaio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

9. Gli appelli sono infondati.

9.1. Si principia lo scrutinio dall'appello presentato da Sicar.

10. Con il primo motivo l'appellante Sicar ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha respinto la censura di violazione del disciplinare di gara, dell'art. 39 dell'Allegato II.12 del d.lgs. n. 36 del 2023 e dell'articolo 4 del d.m. n. 236 del 2016, per il fatto che al giovane professionista Architetto è stato conferito l'incarico di mero "supporto alla progettazione paesaggistica".

10.1. Il motivo è infondato.

10.2. L'aggiudicataria Agoraa ha indicato quale progettista il raggruppamento RTP formato dalla mandataria Manuel De Canal s.r.l. e dalle mandanti Sertec Engineering s.r.l., INGDL s.r.l. e Operating s.r.l. (così la domanda di partecipazione).

Il disciplinare di gara prevede che, nel caso in cui la progettazione sia affidata a un raggruppamento, *"il gruppo di lavoro deve prevedere la presenza di almeno un giovane professionista, laureato, abilitato da meno di cinque anni all'esercizio della professione. Il requisito deve sussistere alla data di pubblicazione del bando di gara"* ai sensi dell'art. 4 del d.m. n. 263 del 2016, specificando che *"Per la comprova del requisito sono acquisiti d'ufficio i documenti in possesso di pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'operatore economico, dell'Ordine professionale cui è iscritto, il numero di iscrizione e la data di iscrizione"* (sez. VI, punto VI.3.1).

Ai sensi dell'art. 39 dell'Allegato II.12 del d.lgs. n. 36 del 2023 e dell'art. 4 comma 1 del d.m. n. 263 del 2016 "I raggruppamenti temporanei, inoltre, devono prevedere la presenza di almeno un giovane professionista, laureato abilitato da meno di cinque anni all'esercizio della professione secondo le norme dello Stato membro dell'Unione europea di residenza, quale progettista".

Nella domanda di partecipazione presentata da Agoraa sono elencati i *"professionisti, che firmeranno gli atti oggetto dell'appalto, appresso indicati con relativa qualifica e dati di iscrizione all'Albo/elenco professionale"*. Fra di essi compare la giovane progettista architetta.

Pertanto nella domanda di partecipazione è specificato che la giovane professionista firmerà un atto di progettazione.

Analogamente, nella dichiarazione di impegno del raggruppamento, i componenti del raggruppamento hanno elencato, fra i *"professionisti, che firmeranno gli atti oggetto dell'appalto, appresso indicati con relativa qualifica e dati di iscrizione all'Albo/elenco professionale"*, la giovane progettista architetta.

A fronte dell'espresso impegno assunto da Agoraa e dal raggruppamento incaricato della progettazione, la circostanza che il nominativo della giovane professionista sia accompagnato dalla dicitura "supporto alla progettazione" (contenuta anche nella scheda del gruppo di

lavoro) non può valere a far venir meno l'impegno, assunto espressamente dai predetti soggetti, a farle firmare gli atti "oggetto dell'appalto".

Del resto l'elenco dei professionisti che firmeranno gli atti dell'appalto è preceduto dalla specificazione che i nominativi di detti soggetti sono indicati con la "relativa qualifica", che non può che riferirsi alla qualifica ricoperta nell'ambito della società di appartenenza. Infatti non solo si rinviene la qualifica del giovane professionista in termini di "supporto alla progettazione", ma anche gli altri professionisti contenuti nell'elenco sono qualificati variamente, per esempio in termini di "coordinatore", "responsabile progettista", "architetto paesaggista" e "coordinatore della sicurezza".

Sicché l'indicazione in termini di "supporto alla progettazione" non vale a inficiare la dichiarazione resa e sottoscritta e quindi il relativo impegno.

Piuttosto detta indicazione conferma che l'atto che la giovane professionista firmerà è un atto di progettazione, considerando anche che, in base all'art. 66 del d. lgs. n. 36 del 2023, i prestatori di servizi di ingegneria sono solo quelli che *"rendono a committenti pubblici e privati, operando sul mercato, servizi di ingegneria e di architettura, nonché attività tecnico-amministrative e studi di fattibilità economico-finanziaria ad esse connesse"*, come già precisato dalla Sezione proprio in riferimento all'obbligo di inserimento del giovane professionista: *"L'attività di progettazione non è solo ideazione dell'opera e redazione degli elaborati che compongono il progetto ma comprende anche la valutazione del progetto sotto il profilo economico-finanziario, come si desume dallo stesso art. 66 del Codice dei contratti pubblici, che include, tra le prestazioni idonee a qualificare gli operatori economici dei servizi di ingegneria e architettura, anche le «valutazioni di congruità tecnico-economica»; e quindi anche la determinazione delle voci di costo del progetto"* (Cons. st., sez. V, 22 dicembre 2025 n. 10146).

Le suddette circostanze rendono la censura non conducente, senza necessità di approfondire la portata giuridica delle disposizioni richiamate in relazione al ruolo che deve essere affidato al giovane professionista per ritenere adempiuto l'obbligo di cui al disciplinare di gara, all'art. 39 dell'Allegato II.12 del d.lgs. n. 36 del 2023 e all'articolo 4 del d.m. n. 236 del 2016.

11. Con il secondo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto infondata la censura di mancato possesso, da parte del raggruppamento di progettisti indicato da Agoraa, del requisito costituito dall'espletamento dei servizi di punta per ognuna delle classi e categorie e per importi pari a 0,8 volte l'importo stimato dei lavori, analoghi a quelli oggetto dell'affidamento per dimensione e caratteristiche tecniche.

11.1. Il motivo è infondato.

11.2. Il motivo è articolato in plurimi profili, che approfondiscono il contenuto delle singole esperienze esposte e dell'analogia delle stesse.

11.3. Il primo profilo di doglianza si fonda sull'asserita presentazione, da parte di Agoraa, di un solo servizio di punta, non essendo idonei quelli relativi alla progettazione della mandante

Sertec Engineering Consulting, in favore della IDRO BAVENO e della GAIA IDRO BAVENO, siccome riguardanti la realizzazione di una nuova centrale idroelettrica con derivazione dal fiume Po in Casal Monferrato (categoria D) e l'ampliamento di una discarica (categoria P), che non riguarderebbero lavori analoghi.

L'art. 3 del d. lgs. n. del 2023 prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, e proporzionalità.

L'art. 100 comma 11 del d. lgs. n. 36 del 2023 statuisce che le stazioni appaltanti possono richiedere agli operatori economici quale requisito di capacità tecnica e professionale di aver eseguito nel precedente triennio dalla data di indizione della procedura di gara servizi analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati.

Il punto di equilibrio fra le due esigenze è espresso, nel rispetto delle disposizioni della direttiva, nell'art. 10 comma 3 del d. lgs. n. 36 del 2023, in base al quale le stazioni appaltanti possono introdurre requisiti speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, purché *“attinenti e proporzionati all’oggetto del contratto”* e tenendo comunque presente *“l’interesse pubblico al più ampio numero di potenziali concorrenti e favorendo, purché sia compatibile con le prestazioni da acquisire e con l’esigenza di realizzare economie di scala funzionali alla riduzione della spesa pubblica, l’accesso al mercato e la possibilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese”*. E ciò sulla falsariga dell'art. 59 della direttiva n. 2014/24/UE, che riconosce all'amministrazione *“un ampio potere discrezionale nella determinazione di tali criteri”*, così attribuendo allo Stato membro l'autonomia per assicurare l'affidabilità dell'affidatario (*“l'amministrazione aggiudicatrice valuta liberamente i requisiti di partecipazione che ritiene idonei, dal suo punto di vista, ad assicurare, in particolare, l'esecuzione di detto appalto a un livello qualitativo che essa considera adeguato”*). Nondimeno sono posti, in funzione proconcorrenziale, alcuni limiti a detto potere di autoregolamentazione, riguardanti la necessità che i requisiti di qualificazione siano *“attinenti e proporzionati all’oggetto dell’appalto in questione”* (Cgue, sez. I, 7 settembre 2023, C-601/21).

In particolare, la Corte di giustizia ha affermato che detti requisiti devono essere *“limitati a quelli adeguati per assicurare che un candidato o un offerente abbia la capacità giuridica e finanziaria e le competenze tecniche e professionali necessarie per eseguire l'appalto da aggiudicare”*. Nel contempo essi devono *“essere attinenti e proporzionati all’oggetto dell’appalto”*. E ciò anche in ragione del fatto che l'amministrazione non deve concepire la procedura di appalto *“con l’intento di escludere quest’ultimo dall’ambito di applicazione di tale direttiva o di limitare artificialmente la concorrenza, allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici”* (Cgue, sez. VIII, 31 marzo 2022 n. 195/21).

La nozione di servizi analoghi, e non identici, è volta a quindi a temperare l'esigenza di selezionare un imprenditore qualificato con il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche.

I requisiti di esperienza in servizi analoghi sono quindi funzionali a filtrare l'ingresso in gara dei concorrenti forniti di una professionalità coerente con le prestazioni oggetto dell'affidamento pubblico, in modo da garantire le esigenze di affidabilità della commessa pubblica.

La richiesta di esperienza in servizi analoghi non è invece funzionale, considerata la prospettiva proconcorrenziale delle direttive, alla creazione di una riserva a favore degli imprenditori già presenti sul mercato.

Infatti la funzione proconcorrenziale prevale sulle esigenze di affidabilità: si pensi al fatto che non risulta direttamente rilevante in sede di indizione di gara la posizione del contraente uscente (che sia risultato particolarmente affidabile) e che, anche negli appalti di importo inferiore alla soglia eurounitaria, vige il principio di rotazione (art. 49 del d. lgs. n. 36 del 2023).

Il requisito esperienziale della professionalità acquisita in servizi analoghi mira quindi all'apertura del mercato attraverso l'ammissione alle gare di tutti i concorrenti per i quali si possa raggiungere un giudizio complessivo di affidabilità sulla base dell'esperienza pregressa.

L'esigenza di non creare ostacoli all'apertura del mercato compendia quindi un'interpretazione del requisito esperienziale dell'avvenuta acquisizione di professionalità in servizi analoghi che favorisca la partecipazione, e ciò tanto più se il mercato di riferimento vede confrontarsi pochi operatori.

Del resto, rispetto all'esigenza di apertura del mercato, si inquadra l'orientamento giurisprudenziale che stabilisce la generale regola interpretativa della legge di gara, secondo il quale *“l'interpretazione della lex specialis di gara deve essere condotta secondo criteri di ragionevolezza e di proporzionalità, in modo da escludere soluzioni interpretative eccessivamente restrittive e con un effetto sostanzialmente anticoncorrenziale, e ciò in omaggio al pacifico insegnamento della giurisprudenza che impone, in caso di dubbi esegetici, la soluzione che consenta la massima partecipazione alla gara”* (Cons. St., sez. V, 15 febbraio 2024 n. 1510).

In un tale contesto *“l'analogia fra i servizi nei quali è stata acquisita esperienza da parte dell'operatore economico e i servizi oggetto di gara deve essere valutata considerando plurimi aspetti, quali le prestazioni concretamente rese, la similitudine, anche parziale, delle stesse, la rilevanza, anche in termini di perizia richiesta, il settore di appartenenza, la funzione svolta dalle prestazioni e ogni altro profilo dal quale possa desumersi l'acquisizione di un'esperienza che, seppur non identica, assicuri l'affidabilità professionale del concorrente, così da escludere l'analogia nel caso in cui non si riscontrino profili di similitudine o comunanza e considerando comunque anche il mercato di riferimento e le caratteristiche dello stesso in termini di situazione concorrenziale”* (Cons. St., sez. V, 9 ottobre 2025 n. 9970).

In tale contesto il disciplinare contiene una nozione di analogia particolarmente ampia (non censurata).

In particolare, al punto VI.3.2), richiede che i lavori siano analoghi a quelli oggetto dell'affidamento, *“per dimensione e caratteristiche tecniche”*. E' poi specificato che *“le attività*

svolte per opere analoghe a quelle oggetto dei servizi da affidare sono da ritenersi idonee a comprovare i requisiti quando il grado di complessità sia almeno pari a quello dei servizi da affidare”.

Pertanto è la stessa stazione appaltante a fare riferimento a una nozione di analogia che attribuisce prevalenza alla complessità dell'intervento da progettare, piuttosto che alla tipologia di intervento.

Di seguito, nello stesso punto del disciplinare, si precisa altresì che sono valutabili anche *“servizi di progettazione e/o direzione lavori di qualsiasi livello effettuati”, “servizi di consulenza aventi ad oggetto attività accessorie di supporto alla progettazione per le fasi definitiva ed esecutiva che non abbiano comportato la firma di elaborati progettuali”, “servizi di ingegneria aventi ad oggetto le sole verifiche strutturali e sismiche sulle opere esistenti, in assenza di progettazione”, “servizi di progettazione consistenti nella redazione di varianti” e “progetti vincitori in concorsi di progettazione, da assimilare al progetto di fattibilità tecnica ed economica”.*

Pertanto è oltremodo ampio il concetto di analogia delineato dal disciplinare, così da comprendere anche consulenza riguardante attività accessorie alla progettazione servizi riguardanti le sole verifiche strutturali e sismiche.

In tale contesto, la decisione amministrativa di considerare analoghi i servizi di punta esposti da Sertec Engineering Consulting s.r.l. e svolti in favore della IDRO BAVENO e della GAIA IDRO BAVENO non può essere censurata per il fatto che riguardano la realizzazione di una nuova centrale idroelettrica con derivazione dal fiume Po in Casal Monferrato e l'ampliamento di una discarica.

Innanzitutto le lavorazioni oggetto di appalto comprendono opere di sistemazione idraulica e di bonifica, di ingegneria naturalistica e strutturali speciali, in termini, confrontabili con le attività necessarie per la realizzazione di una centrale idroelettrica e l'ampliamento di una discarica, che appartengono alle medesime categorie, rispettivamente D.02 e P.01.

Inoltre entrambi gli interventi rientrano nella nozione di analogia richiesta dalla stazione appaltante quanto a complessità, che costituisce, come visto, un tratto determinante al fine di ravvisare l'analogia in base al disciplinare.

Pertanto entrambe le esperienze censurate svolte possono quanto meno essere considerate in termini di servizi aventi ad oggetto verifiche strutturali e sismiche o attività accessorie, così rientrando nella tipologia di attività analoghe così come delineata nel disciplinare.

Pertanto la censura non è conducente.

11.4. Rispetto alla doglianza riguardante i servizi di punta il Tar ha poi affermato che *“l'esame della censura può concentrarsi sui servizi di punta spesi dalla mandante Sertec Engineering Consulting, che com'è incontestato soddisfano il requisito per le categorie dei lavori e per gli importi”.*

Il punto non è specificamente contestato, nemmeno quando l'appellante ripropone gli ulteriori profili di doglianza non esaminati dal Tar (su cui *infra*). Sicché non risulta superato, a seguito della conferma dell'infondatezza della censura dei servizi di punta sopra esaminati, l'assorbimento degli ulteriori profili di doglianza riguardanti il requisito dei servizi di punta.

Al riguardo si rileva che:

- risulta solo accennato, nel ricorso in appello, il tema riguardante la presentazione di *“un solo servizio di punta per ciascuna delle classi e categorie di progettazione da affidare”* (e non di due);
- la legge di gara non si oppone a considerare le esperienze spese per il requisito dei *“servizi di ingegneria e di architettura espletati negli ultimi dieci anni antecedenti la data di pubblicazione del bando e relativi ai lavori di ognuna delle classi e categorie”* anche per il requisito dei servizi di punta, considerato quanto espressamente stabilito nel punto VI.3.2 del disciplinare (*“È possibile indicare il medesimo servizio sia come servizio analogo sia come servizio di punta”*);
- risulta dalla documentazione che i componenti del raggruppamento incaricato da Agoraa hanno complessivamente presentato più di un servizio con riferimento a ciascuna categoria.

Infatti, oltre ai già sopra richiamati (e scrutinati) servizi di punta, la società INGDL S.r.l. ha indicato, per la categoria D.02, i servizi aventi ad oggetto *“Lavori di sistemazione idraulico – forestale Vallone Molini e Affluenti”* e *“Messa In Sicurezza Idraulica Del Vallone Scazzari”* (su cui *infra*), la società di ingegneria Manuel De Canal ha indicato, per le categorie P.02, i servizi aventi ad oggetto *“intervento di forestazione urbana, periurbana ed extraurbana nelle città metropolitane”* e *“Riqualficazione e rigenerazione urbana area parco Castello”* (su cui *infra*) e la società Operating s.r.l. ha indicato la realizzazione di un impianto sportivo per il Comune di Bari (su cui *infra*).

Pertanto, considerando complessivamente le precedenti esperienze valorizzate dai componenti del raggruppamento incaricato della progettazione da parte dell'aggiudicataria, risultano comunque presentate dallo stesso più di una esperienza in ciascuna categoria, considerando anche le esperienze oggetto della dichiarazione sottoscritta il 12 marzo 2023, elencate fra i *“servizi analoghi”*, oltre a quella comprese fra i *“servizi di punta”*.

In ogni caso che, atteso che il disciplinare richiede che siano presentati due servizi di punta il cui importo complessivo *“dovrà essere pari a 0,8 volte l'importo stimato dei lavori cui si riferiscono i servizi da affidare”*, risulta determinante l'importo complessivo, indipendentemente dal fatto che abbia riguardo a uno o più incarichi precedenti. Infatti, non essendo richiesto un importo minimo di ognuno, il requisito può essere soddisfatto con la netta prevalenza di uno dei due, così non giustificando un'interpretazione del requisito che ritenga determinante il numero di servizi presentati.

Le suddette considerazioni contengono ulteriori argomenti a supporto dell'infondatezza della censura.

11.5. Si aggiunge, per completezza, quanto segue, con riferimento alle censure riproposte in relazione agli altri servizi presentati dai componenti del raggruppamento sotto la dicitura “servizi analoghi” (così la dichiarazione di possesso dei requisiti sottoscritta dai componenti del raggruppamento incaricato della progettazione), che non avrebbero le caratteristiche intrinseche per integrare il requisito dei servizi di punta.

In primo grado parte ricorrente, qui appellante, ha infatti dedotto che il requisito dei “*servizi di punta*” non può ritenersi soddisfatto attraverso l'utilizzo dei diversi servizi indicati da altri componenti del raggruppamento per il soddisfacimento del requisito dei “*servizi di ingegneria e di architettura espletati negli ultimi dieci anni antecedenti la data di pubblicazione del bando e relativi ai lavori di ognuna delle classi e categorie*”, in quanto non si rinviene il requisito dell'analogia.

Vengono quindi riproposte le doglianze relative alle seguenti esperienze.

11.6. Un primo profilo di censura riproposto attiene al servizio di progettazione speso in gara dalla mandante Operating s.r.l. per conto del Comune di Bari, rispetto al quale, secondo l'appellante, non risulta svolta alcuna verifica, neppure rispetto al Direttore tecnico della stessa società.

La censura è generica, oltre al fatto che, come visto, non è necessario, ai fini dell'integrazione del requisito, verificare la realizzazione dei lavori.

L'appellante ha inoltre dedotto che Agoraa “*andava escluso dalla procedura*” per carenza del requisito di capacità tecnica e professionale dei servizi di punta anche in ragione del fatto che “*la società INGDL s.r.l. ha indicato per le categoria D.02 e S.04 servizi resi per la Comunità Montana Alento Monte Stella (SA) e per il Comune di Laureana Cilento*”, afferenti, rispettivamente, a “*lavori di sistemazione idraulico – forestale vallone molini e affluenti*” e alla “*messa in sicurezza idraulica del Vallone Scazzari*”.

Sul punto non sono state argomentate specifiche contestazioni dall'appellante.

L'appellante si è limitato a fare riferimento al fatto che non sarebbe stata svolta alcuna verifica in merito al Direttore tecnico della società appena richiamata.

Senonché, in termini generali, i requisiti di partecipazione richiesti debbono essere posseduti dai soggetti di cui all'art. 94 comma 3 del d. lgs. n. 36 del 2023 e sono soggetti alla verifica di cui all'art. 99 dello stesso decreto.

Con specifico riferimento all'asserito omesso controllo sui direttori tecnici, non ulteriormente approfondita in sede di appello, si rileva che la stazione appaltante risulta avere svolto la verifica del possesso dei requisiti nei termini indicati nel preambolo della determina di aggiudicazione 3 giugno 2025 n. 277, oltre ad avere depositato i riscontri del casellario giudiziario.

Pertanto la censura, per come formulata, non è conducente.

11.7. Un ulteriore profilo muove dal fatto che *“la società OPERATING SRL ha indicato per la categoria di progettazione S.06 un servizio non spendibile laddove afferisce alla partecipazione ad un concorso di progettazione indetto dalla Regione Campania per la “Realizzazione del “Nodo Intermodale Complesso di Napoli Garibaldi-Porta Est e la rigenerazione urbana delle aree ferroviarie” aggiudicato ad altro operatore”*.

Per tale ragione, secondo l'appellante, detto intervento non potrebbe essere reso ad integrazione del requisito in quanto (in tesi), *“per espressa previsione del disciplinare potevano essere valutati solo “i progetti vincitori in concorsi di progettazione, da assimilare al progetto di fattibilità tecnica ed economica”*.

Nondimeno si rileva che la suddetta società si è collocata seconda in graduatoria di concorso e che nel disciplinare dello stesso è previsto che *“Agli autori di tutte le proposte meritevoli (primi CINQUE classificati), previo esito positivo della verifica dei requisiti dei partecipanti, verrà rilasciato un Certificato di Buona Esecuzione del Servizio (per progetto di fattibilità tecnico economica), utilizzabile a livello curriculare sia in termini di requisiti di partecipazione che di merito tecnico nell'ambito di procedure di affidamento di servizi di architettura e ingegneria”* (punto 5.6).

Il disciplinare della gara qui controversa comprende, fra i servizi analoghi, anche, come visto, *“i progetti vincitori in concorsi di progettazione”*, considerando che i progetti risultati vincitori possano essere qualificato come meritevoli di positivo apprezzamento.

Nel caso di specie il bando del concorso di progettazione indetto dalla regione Campania ha qualificato come meritevoli, anche rispetto alla possibilità di spendere in future l'esperienza progettuale, i primi cinque progetti della graduatoria, ritenendoli espressamente *“meritevoli”*, sì da integrare i presupposti che la legge della gara qui controversa ha stabilito per considerare una pregressa attività di progettazione ai fini del requisito di parte speciale.

Pertanto, considerato che la valutazione di analogia è soggetta ad apprezzamento soggettivo della stazione appaltante, non può essere ritenuto irragionevole, a fronte dell'ampia nozione di analogia di cui sopra, che sia stato incluso anche il progetto de quo. E ciò anche considerando che comunque il disciplinare della presente gara dispone che *“Per i servizi di progettazione, svolti anche per committenti privati, non rileva la mancata realizzazione dei lavori”* (punto VI.3.2).

11.8. Nel motivo l'appellante fa cenno altresì ai servizi di progettazione resi dall'Architetto Manuel De Canal per il Comune di Roghudi, afferenti *“la riconversione di aree pubbliche degradate nei comuni Conurbati di Roghudi e Melito di Porto Salvo per la creazione di nuovi spazi che favoriscano l'inclusione e la coesione sociale”*, e per la categoria P i servizi resi (progettazione e coordinamento della sicurezza) nell'ambito di un raggruppamento dall'Arch. Manuel De Canal per il Comune Novi Ligure nell'ambito di una *“Riqualificazione e rigenerazione urbana area parco Castello”*, senza che ivi siano articolate specifiche contestazioni. Il solo riferimento alla mancanza di analogia, non meglio approfondita, non risulta di per sé conducente, atteso che l'oggetto dell'attività già svolta è la riconversione di aree pubbliche degradate, così potendo essere ricondotta agli interventi di sistemazione

paesaggistica di cui alla categoria P.

11.9. E' altresì censurato il servizio indicato dalla società di ingegneria Manuel De Canal per la categoria di progettazione D.02, prestato dall'Arch. Manuel De Canal nell'ambito di un raggruppamento per la Città Metropolitana di Roma, afferente un *"intervento di forestazione urbana, periurbana ed extraurbana nelle città metropolitane"*.

Secondo l'appellante detto servizio costituisce il 44,5% di un'attività di progettazione svolta come mandante di un raggruppamento per un valore di lavori pari ad € 4.629.401,91 relativi a quattro accordi quadro, laddove *"dal certificato di regolare esecuzione del servizio rilasciato dal committente Roma Capitale il 6.3.2024 risultano evidenti anomalie se solo si tiene conto dell'importo di contratto di servizi è di appena € 13.221,92 oltre IVA (su una base iniziale stimata di € 86.625,11)", "il che lascia supporre che non tutte le attività di progettazione previste siano concretamente eseguite, e ciò a voler tacere della forte discrasia esistente tra detti valori ed i corrispettivi di progettazione dovuti sulla base dei parametri di legge i quali, come noto, si aggirano in una misura compresa tra il 4% e l'8% del valore dei lavori"*.

Agoraa ha dedotto al riguardo che l'attività si è dipanata in due fasi, la redazione del progetto preliminare e la predisposizione del progetto definitivo.

Quanto alla prima è depositato il certificato di regolare esecuzione 6 marzo 2024 per euro 17.446,02, comprensiva di oneri previdenziali e IVA.

Quanto alla seconda fase sono depositati in giudizio il certificato di regolare esecuzione 27 gennaio 2025 per euro 44.676,30, comprensiva di oneri previdenziali e IVA, il certificato di regolare esecuzione 27 gennaio 2025 per euro 32.916,41, comprensiva di oneri previdenziali e IVA, e il certificato di regolare esecuzione 27 gennaio 2025 per euro 43.562,21, comprensiva di oneri previdenziali e IVA.

A fronte di ciò la considerazione svolta dall'appellante, in merito al fatto che si possa desumere, dal pagamento della sola cifra di € 13.221,92, la mancata esecuzione di *"tutte le attività di progettazione previste"*, non risulta sufficientemente circostanziata, considerato gli altri certificati di regolare esecuzione e il fatto che si tratta di intervento pnrr, con conseguente necessità di attuazione rafforzata.

In ogni caso il profilo non risulta determinante in ragione di quanto sopra già considerato, in merito ai servizi di punta presentati da Sertec Engineering consulting s.r.l.

11.10. Da ultimo si rileva che la decisione di ammettere un concorrente alla gara non richiede una specifica motivazione, non avendo un immediato e attuale effetto lesivo.

Né può essere desunto un vizio istruttorio dalla richiesta di chiarimenti effettuata con nota 26 giugno 2025 e riscontrata da Agoraa in data primo luglio 2025, atteso che essa non ha prodotto conseguenze sull'esito della procedura, così potendo al più veicolare un profilo strumentale che si è già dimostrato privo di valenza sostanziale.

12. Con ulteriore motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto infondata la terza censura contenuta nel ricorso introduttivo, riguardante l'omessa sottoscrizione degli elaborati contenuti nell'offerta tecnica e, in particolare, delle migliorie contenute nelle relazioni a corredo dell'offerta tecnica da parte di un tecnico abilitato

È prospettata l'illegittimità della *lex specialis* nella parte in cui non prevede, a pena di esclusione, che gli elaborati dell'offerta tecnica debbano essere sottoscritti da un tecnico abilitato.

12.1. Il motivo è infondato.

12.2. Il disciplinare prevede la sottoscrizione dell'offerta tecnica da parte del concorrente (IX.3) e precisa espressamente che “tutti gli elaborati relativi all'offerta tecnica, a pena di esclusione dell'offerta, devono essere sottoscritti dal rappresentante legale del concorrente o da un suo procuratore”.

Pertanto la sottoscrizione dell'offerta tecnica da parte del concorrente risulta rispettosa delle prescrizioni contenute nella legge di gara.

Queste ultime non possono essere ritenute per tale motivo illegittime non violando la disciplina di settore.

Con specifico riferimento all'appalto integrato l'art. 44 del d. lgs. n. 36 del 2023 dispone che *“gli operatori economici devono possedere i requisiti prescritti per i progettisti, oppure avvalersi di progettisti qualificati, da indicare nell'offerta, o partecipare in raggruppamento con soggetti qualificati per la progettazione”*.

Con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 53 comma 3 del d. lgs. n. 163 del 2006 (di analogo tenore sullo specifico punto) l'Adunanza plenaria ha distinto la posizione del concorrente, cioè di colui che presenta l'offerta, dalla posizione del progettista incaricato (Ad. plen. 9 luglio 2020 n. 13).

E' stato quindi affermato che il progettista indicato come professionista esterno non assume, neppure nel caso di appalto integrato, la veste di concorrente.

La legge non configura infatti per l'appalto integrato un meccanismo diverso da quello previsto in generale e ciò in quanto l'appalto integrato è *“caratterizzato dal fatto che l'oggetto negoziale è unico, nel senso che non vi è una doppia gara, una per la progettazione e un'altra per l'esecuzione dei lavori, poiché il contratto viene sottoscritto unicamente da chi si è aggiudicato la gara”* (Ad. plen. 9 luglio 2020 n. 13). E anzi la normativa (anche attuale) depone in tal senso. Infatti, precisando che *“L'offerta indica distintamente il corrispettivo richiesto per la progettazione e per l'esecuzione dei lavori”* e che *“la stazione appaltante indica nei documenti di gara le modalità per la corresponsione diretta al progettista degli oneri relativi alla progettazione esecutiva indicati in sede di offerta, al netto del ribasso d'asta, previa approvazione del progetto e previa presentazione dei documenti fiscali del progettista”* (art. 44 del d. lgs. n. 36 del 2023), indica profili che risulterebbero superflui nel caso in cui si ritenga

che il progettista incaricato presenti anch'esso l'offerta o una parte dell'offerta. In tal caso egli sarebbe infatti anch'esso contraente dell'Amministrazione, con propri termini di pagamento.

Anche questa Sezione ha già avuto modo di precisare che il progettista indicato non è un "offerente", rivelandosi piuttosto un "prestatore d'opera professionale (art. 2229 c.c.)" (Ad. plen. 9 luglio 2020 n. 13 e Cons. St. sez. V, 30 settembre 2025 n. 7613) o, più precisamente, "un collaboratore (o, più propriamente, un ausiliario) del concorrente" (Cons. St. sez. V, 30 settembre 2025 n. 7613 e Cga 31 marzo 2021 n. 276).

Pertanto, la disciplina legislativa dell'appalto integrato non impone che l'offerta, o parti dell'offerta, sia sottoscritta dal progettista incaricato.

Né, nel caso di specie, il progetto è un elemento costitutivo dell'offerta (il cui contenuto costituisce "impegno contrattuale", punto IX.3 del disciplinare), che comprende invece una relazione di sintesi contenente l'elenco delle proposte migliorative, cinque relazioni, una per ciascun criterio, il computo metrico non estimativo (senza prezzi) delle sole migliorie proposte, il computo metrico globale e il quadro comparativo (senza prezzi).

Infatti, se è pur vero che "Le migliorie proposte in sede di Offerta Tecnica, in caso di aggiudicazione, costituiranno parte integrante del progetto esecutivo e delle prestazioni di contratto", il disciplinare dispone che la progettazione relativa alle migliorie sia adeguata successivamente alla presentazione delle offerte:

- "il concorrente con la presentazione dell'offerta assume l'obbligo di adeguare a proprie cure e spese tutti gli elaborati progettuali interessati dalle migliorie proposte";
- "Le proposte migliorative, successivamente all'aggiudicazione, dovranno essere corredate della progettazione esecutiva architettonica, strutturale ed impiantistica e di ogni eventuale autorizzazione da parte di altre amministrazioni sovra comunali se dovute" (punto IX.3).

Pertanto la regolamentazione della gara qui controversa è informata alla redazione successiva dei documenti progettuali rispetto alla presentazione dell'offerta, che presenta un contenuto non connotato specificamente in termini progettuali, così non ponendosi una specifica questione di sottoscrizione derivante dalla presentazione, da parte dell'offerente, di documenti progettuali.

Pertanto non si ravvisano ragioni per ritenere che, nel caso di specie, l'offerta dovesse essere sottoscritta anche dal raggruppamento incaricato della progettazione, considerato il contenuto della stessa.

In tale contesto non vi sono i presupposti per ritenuta illegittima la legge di gara per non avere richiesto la sottoscrizione delle migliorie contenute nell'offerta tecnica da parte del progettista.

12.3. Tanto basta per ritenere infondato il motivo.

13. Ne deriva altresì che è infondato anche il motivo riproposto che muove dall'omessa sottoscrizione da parte del tecnico dell'offerta tecnica, la cui necessità è sopra negata, per inferire che l'offerta dell'aggiudicatario non contiene *“notizie utili ed esaurienti per la valutazione parziale o totale degli elementi di natura qualitativa di seguito elencati”*.

14. L'infondatezza della domanda caducatoria esime il Collegio dal valutare la domanda di tutela in forma specifica e per equivalente, fondata sull'annullamento degli atti impugnati (*“La riforma della sentenza appellata determina l'annullamento degli atti impugnati a cui consegue il diritto dell'odierna appellante a conseguire l'aggiudicazione dell'appalto o, in subordine, a ottenere il risarcimento dei danni”*).

15. Prima di esaminare l'ultimo mezzo contenuto nell'appello presentato da Sicar (riguardante il contributo unificato), deve essere confermata la statuizione di improcedibilità del ricorso incidentale oggetto dell'appello incidentale di Agoraa, in quanto la reiezione dell'appello presentato da Sicar consente ad Agoraa di mantenere il bene della vita ottenuto con i provvedimenti impugnati.

16. Residua da esaminare l'ultimo motivo di appello, con il quale Sicar ha impugnato la statuizione del giudice di primo grado riguardante il contributo unificato, disponendo che *“A carico della ricorrente principale, soccombente, va posto il rimborso in favore della parte controinteressata del contributo unificato per il ricorso incidentale, tenuto conto che il mezzo è stato suscitato dalla proposizione del ricorso principale e, indipendentemente dalla valutazione della sua fondatezza, che è comunque prevalente la soccombenza della ricorrente principale che ha dato corso al giudizio”*.

Sicar ha altresì chiesto il rimborso del contributo unificato corrisposto per il ricorso principale.

16.1. Non vi sono i presupposti perché il Collegio valuti la domanda di rimborso del contributo unificato pagato dall'appellante Sicar per il ricorso introduttivo, in quanto fondata sull'accoglimento dell'appello e della domanda introduttiva.

16.2. Quanto al contributo unificato relativo al ricorso incidentale presentato da controparte, si osserva quanto segue.

Nel caso di rigetto del ricorso principale del concorrente non aggiudicatario e conseguente dichiarazione di improcedibilità del ricorso incidentale del concorrente aggiudicatario per sopravvenuta carenza di interesse, la soccombenza dell'intero giudizio è in capo al ricorrente principale.

“Il regime delle spese processuali, come definito da Tar all'esito del rigetto del ricorso principale e della dichiarazione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso incidentale, vale anche ai fini del rimborso del contributo unificato” (Cons. St., sez. V, 21 ottobre 2024 n. 8436).

Ai sensi dell'art. comma 6 bis del d.P.R. n. 115 del 2002 *“la parte ricorrente principale soccombente è tenuta alla restituzione del contributo unificato indipendentemente dalla*

disamina nel merito della censura formulata dalla parte ricorrente incidentale. Infatti anche il contributo unificato segue, per legge, le regole della soccombenza e dell'anticipazione, senza alcun margine di discrezionalità, né nella liquidazione degli importi né nel riparto dell'onere relativo, dato che questo è dovuto in ogni caso dalla parte soccombente, anche se le spese sono state compensate” (Cons. St., sez. V, 21 ottobre 2024 n. 8436 e 4 agosto 2022 n. 6850).

In conseguenza di quanto sopra, ferma restando la pronuncia di improcedibilità del ricorso incidentale, resta confermata anche la condanna di Sicar al rimborso del contributo unificato relativo al ricorso incidentale.

17. In conclusione, gli appelli sono infondati.

18. La peculiarità della vicenda nel suo insieme e la novità delle questioni giuridiche sottese alla presente controversia giustificano la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, così come in epigrafe proposti, li respinge e per l'effetto conferma la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Maggio, Presidente FF

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Gianluca Rovelli, Consigliere

[\[1\]](#) I servizi di punta (o contratti di punta) nel nuovo Codice Appalti (D.Lgs. 36/2023) sono requisiti speciali di capacità tecnico-professionale richiesti dalle stazioni appaltanti per garantire un'esperienza pregressa specifica e di alto livello. Attestano competenze qualitative e quantitative, non sono frazionabili e devono essere posseduti da una singola impresa, anche in raggruppamento.

[\[2\]](#) Cons. St., sez. V, 15 febbraio 2024 n. 1510.