Appalto integrato: il progettista privo dei requisiti non può ricorrere all'avvalimento, ma può essere sostituito

di Dario Immordino

Data di pubblicazione: 26-11-2026

L'impresa che partecipa a una gara per la progettazione e l'esecuzione dei lavori può sostituire il professionista esterno privo dei requisiti richiesti, purché non modifichi sostanzialmente l'offerta. La sostituzione può essere valutata anche dopo l'annullamento dell'aggiudicazione.

Guida alla lettura

Negli **appalti che comprendono sia la progettazione sia l'esecuzione dei lavori, l'impresa che non dispone delle competenze necessarie per progettare può affidare questa attività a un professionista esterno**. **Se il progettista indicato non possiede i requisiti richiesti dalla gara non può utilizzare quelli di un altro professionista attraverso l'avvalimento, ma può essere sostituito con un soggetto qualificato, purché la sostituzione non comporti modifiche sostanziali dell'offerta**. Lo ha chiarito il Consiglio di Stato con la sentenza n. 7812/2026, che ammette la possibilità di valutare la sostituzione anche quando l'aggiudicazione sia stata successivamente annullata.

L'**appalto integrato** consente all'amministrazione di **affidare a un'unica impresa la progettazione esecutiva e la realizzazione dell'opera, evitando di svolgere due gare distinte**. L'impresa può possedere direttamente le competenze necessarie per entrambe le attività oppure **affidare la progettazione a professionisti esterni**, dei quali deve indicare i nominativi e dimostrare la qualificazione richiesta. **Questi professionisti, pur svolgendo una parte essenziale delle prestazioni contrattuali, non partecipano alla gara come concorrenti**: **il rapporto con l'amministrazione rimane infatti in capo all'impresa che presenta l'offerta e assume la responsabilità dell'intero intervento**.

Il **progettista esterno non può ricorrere all'avvalimento perché non partecipa direttamente alla gara, ma svolge l'incarico di progettazione per conto dell'impresa concorrente**. L'avvalimento consente infatti a chi partecipa a una gara di utilizzare requisiti e risorse di un altro operatore economico, che si impegna a metterli effettivamente a disposizione per l'esecuzione del contratto.

Nel caso del progettista indicato, invece, è già l'impresa concorrente che utilizza le competenze di un soggetto esterno per poter assumere anche l'incarico di progettazione. Consentire a quest'ultimo di ricorrere a sua volta alle capacità di un altro professionista significherebbe ammettere un ulteriore passaggio nell'utilizzazione di requisiti altrui, anziché richiedere che il soggetto incaricato della progettazione possieda personalmente la qualificazione necessaria.

Il divieto, già affermato dall'**Adunanza plenaria del Consiglio di Stato** con la **sentenza n. 13/2020**, rimane valido anche dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici. La normativa consente infatti ai singoli professionisti di partecipare direttamente alle gare per servizi di architettura e ingegneria e, in tale veste, di utilizzare gli strumenti previsti per gli operatori economici. Diversa è la situazione dell'appalto integrato, nel quale il professionista esterno non presenta un'offerta propria, ma viene indicato dall'impresa che concorre per ottenere l'intero contratto. La **possibilità di ricorrere all'avvalimento dipende quindi dalla partecipazione diretta alla gara**: il **professionista può utilizzarlo quando concorre per ottenere un incarico di progettazione, ma non quando viene semplicemente indicato dall'impresa che partecipa a un appalto integrato**.

L'impossibilità di utilizzare i requisiti di un altro professionista non significa, tuttavia, che l'impresa debba necessariamente essere esclusa quando quello inizialmente indicato risulti privo della qualificazione richiesta. La **sostituzione è diversa dall'avvalimento** perché **non consente al progettista privo dei requisiti di utilizzare quelli di un altro professionista, ma permette all'impresa di affidare direttamente l'incarico a un nuovo progettista che possieda personalmente la qualificazione richiesta**.

Questa possibilità trova **giustificazione nel fatto che il progettista indicato è un collaboratore esterno e non un componente dell'impresa concorrente**. La sua sostituzione può quindi **consentire di mantenere in gara un'offerta validamente formulata, evitando di escludere l'impresa per una carenza riferita a un soggetto esterno, quando sia possibile eliminarla senza compromettere la regolarità della procedura**.

La sostituzione è però **consentita soltanto se non modifica sostanzialmente l'offerta tecnica, perché il progettista originario può aver contribuito alla sua elaborazione e le sue specifiche competenze possono aver inciso sulla valutazione e sul punteggio assegnato dalla commissione**.

Se, ad esempio, la commissione ha attribuito un punteggio all'esperienza o alle qualificazioni del progettista indicato, la sua sostituzione potrebbe alterare gli elementi sui quali è stata valutata l'offerta, consentendo all'impresa di modificarla dopo la scadenza del termine di presentazione e compromettendo la parità di trattamento tra i concorrenti.

Quando invece il **punteggio dipende dalle caratteristiche tecniche della soluzione progettuale, indipendentemente dall'identità del professionista incaricato**, la sostituzione può essere consentita se il progetto e gli impegni assunti dall'impresa rimangono invariati. Non basta, dunque, verificare che il nuovo progettista possieda i requisiti richiesti: occorre **accertare che il cambiamento non alteri il contenuto dell'offerta né le condizioni sulle quali si è svolta la competizione**. Questo principio è stato già affermato dal **Consiglio di Stato** nelle **sentenze n. 9923/2022, n. 7496/2024 e n. 1187/2026**, che subordinano la sostituzione del progettista alla condizione che l'offerta rimanga sostanzialmente invariata.

Nel caso in oggetto, relativo alla messa in sicurezza di un porto, la gara prevedeva la valutazione della qualità delle soluzioni progettuali, senza attribuire specifici punteggi alle caratteristiche personali dei progettisti. La sostituzione poteva quindi essere consentita, purché

l'amministrazione verificasse che il nuovo professionista possedesse i requisiti richiesti e che il cambiamento non comportasse modifiche sostanziali dell'offerta tecnica.

La **sostituzione del progettista è normalmente consentita soltanto prima dell'aggiudicazione**. **Se però questa viene annullata dal giudice, la gara deve riprendere dalla fase interessata dall'annullamento e l'amministrazione può nuovamente esercitare i poteri che le spettavano prima dell'aggiudicazione, compresa la possibilità di consentire la sostituzione del professionista, purché non vengano apportate modifiche sostanziali all'offerta**.

L'annullamento dell'aggiudicazione non comporta, quindi, l'automatica esclusione dell'impresa che abbia indicato un progettista privo dei requisiti. Spetta quindi all'amministrazione verificare se il progettista possa essere sostituito senza modificare sostanzialmente l'offerta. Il giudice può annullare l'aggiudicazione illegittima, ma non può escludere preventivamente una sostituzione che l'amministrazione non ha ancora valutato e che potrebbe risultare consentita.

La sentenza chiarisce inoltre che il professionista che abbia collaborato con l'amministrazione alla redazione del progetto posto a base della gara non può essere automaticamente escluso dalla successiva procedura. La precedente attività potrebbe avergli consentito di acquisire informazioni e conoscenze non disponibili agli altri concorrenti, procurandogli un vantaggio competitivo.

Mentre la precedente normativa prevedeva un divieto di partecipazione, superabile dimostrando che tale vantaggio non esisteva, il nuovo Codice richiede che chi contesta la partecipazione del professionista dimostri, attraverso elementi concreti e documentati, l'esistenza di un conflitto di interessi. Non basta quindi richiamare la sua precedente collaborazione con l'amministrazione, ma occorre dimostrare che questa gli abbia procurato un vantaggio effettivo, tale da compromettere la parità di trattamento tra i concorrenti.

Nel caso di specie l'intero progetto di fattibilità tecnico-economica era stato messo a disposizione di tutti i partecipanti, consentendo loro di conoscere gli elaborati utilizzati per preparare le offerte. Il Consiglio di Stato ha quindi escluso che la precedente collaborazione del progettista fosse sufficiente a dimostrare un vantaggio concorrenziale illegittimo, in assenza di elementi specifici che indicassero una reale disparità informativa.

La sostituzione del progettista consente quindi di evitare l'esclusione dell'impresa per una carenza rimediabile, senza compromettere la parità di trattamento tra i concorrenti. L'amministrazione deve verificare che il nuovo professionista possieda i requisiti richiesti e che l'offerta rimanga sostanzialmente invariata, conciliando così l'interesse pubblico a conservare una proposta competitiva con il rispetto delle regole di gara.

https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnprr