



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 4200 del 2025, proposto in relazione alla procedura CIG B366CE9EBD da

Quagliariello Infrastrutture S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Melucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Centrale Unica di Committenza (CUC) tra i Comuni di Nocera Inferiore, Angri, Mercato San Severino, Castel San Giorgio e Pagani, Comune di Nocera Inferiore, tutti non costituiti in giudizio;

Comune di Mercato San Severino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

R.R. Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Amedeo Pisanti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda) n. 00793/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Mercato San Severino e di R.R. Costruzioni S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 ottobre 2025 il Cons. Massimo Santini e uditi per le parti gli avvocati Antonio Melucci, Giuseppe Pinto in delega dell'avv. Amedeo Pisanti e, in delega dell'avv. Lorenzo Lentini, l'avv. Italo Rocco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Si controverte su un appalto per la manutenzione delle strade comunali e provinciali del Comune di San Severino. Importo dell'appalto oltre 822 mila euro. La seconda classificata Quagliarello è a 0,12 punti dalla prima classificata RR Costruzioni.

2. La stessa Quagliarello proponeva ricorso dinanzi al TAR Salerno che, tuttavia, rigettava il gravame per le ragioni di seguito indicate:

2.1. La progettazione era già stata predisposta dalla stazione appaltante e gli operatori economici dovevano limitarsi a produrre una relazione contenente alcune migliorie progettuali. Il livello tecnico richiesto ai concorrenti non risultava pertanto particolarmente complesso e dunque era tale da comportare l'apporto di un ingegnere pure di livello junior, come quello indicato dalla società aggiudicataria, ossia iscritto anche soltanto alla sezione B del relativo albo professionale;

2.2. Secondo giurisprudenza costante, la SOA assorbe anche il possesso delle certificazioni di qualità che sono prese in considerazione proprio in sede di rilascio della attestazione SOA. Di qui l'irrilevanza della mancata indicazione, in seno al contratto di avvalimento tra RR ed una società terza (La Costruenda s.r.l.), della certificazione di qualità ISO 9001;

2.3. I 90 pali di illuminazione sono stati sufficientemente descritti nella relazione tecnica di RR;

2.4. Il contratto di avvalimento e la connessa dichiarazione di impegno della ausiliaria sono stati sufficientemente descritti, anche in termini di concretezza e di effettività del prestito di risorse dalla ausiliaria alla ausiliata, nella relativa documentazione;

2.5. I costi del personale “in prestito” sono a carico della ausiliaria stessa (e non della ausiliata);

2.6. La congruità dei costi della manodopera in generale non sono mai stati effettivamente messi in discussione dalla difesa di parte ricorrente.

3. La sentenza di primo grado formava oggetto di appello per erroneità nella parte in cui non sarebbe stato considerato che:

3.1. La complessità delle migliorie da apportare al progetto predisposto dalla stazione appaltante sarebbe stata tale da richiedere, in capo al tecnico incaricato dai singoli operatori economici, l’iscrizione alla sezione A del relativo albo professionale degli ingegneri;

3.2. Le risorse materiali e immateriali messe a disposizione dalla società ausiliaria “La Costruenda”, in favore della aggiudicataria ausiliata RR, sarebbero insufficienti onde poter consentire anche il prestito della certificazione di qualità ISO 9001;

3.3. L’offerta tecnica di RR sarebbe stata viziata da indeterminatezza, e ciò con particolare riguardo a misura, potenza e collocazione dei pali della pubblica illuminazione;

3.4. Il contratto di avvalimento stipulato dall’ausiliata RR con l’ausiliaria “La Costruenda” sarebbe invalido in quanto condizionato (ogni violazione delle disposizioni pattizie potrebbe infatti dare luogo a risoluzione ipso iure del contratto stesso);

3.5. Ancora il suddetto contratto di avvalimento non contemplerebbe un numero sufficiente di personale idoneo a garantire la realizzazione dei necessari lavori;

3.6. Sempre tale contratto di avvalimento prevedrebbe un corrispettivo (3% dell’importo dovuto dalla stazione appaltante all’aggiudicataria) insufficiente onde coprire le risorse messe a disposizione dalla ausiliaria;

3.7. Non sarebbe infine stata effettuata alcuna verifica, ad opera della stazione appaltante e a carico della aggiudicataria RR, circa la congruità dei costi della manodopera.

4. Si costituivano in giudizio il Comune di San Severino e la controinteressata RR Costruzioni, entrambi per chiedere il rigetto del gravame mediante articolate controdeduzioni che, più avanti, formeranno oggetto di specifica trattazione.
5. Alla pubblica udienza del 16 ottobre 2025, le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso in appello veniva infine trattenuto in decisione.
6. L'appello è infondato e deve essere rigettato per le ragioni che verranno di seguito esposte.

7. Con il primo motivo di appello si lamenta che la complessità delle migliorie da apportare al progetto predisposto dalla stazione appaltante sarebbe stata tale da richiedere, in capo al tecnico incaricato dai singoli operatori economici, l'iscrizione alla sezione A del relativo albo professionale degli ingegneri (laddove il tecnico incaricato dalla aggiudicataria è iscritto alla sezione B dell'albo stesso). Osserva al riguardo il collegio che:

- 7.1. Come correttamente evidenziato dal giudice di primo grado, l'art. 46 del DPR n. 328 del 2001 prevede, ai fini dell'iscrizione all'albo professionale degli ingegneri: una sezione A per coloro che utilizzano "metodologie avanzate" e che si occupano di "processi complessi o innovativi"; una sezione B per coloro che collaborano in attività di progettazione e direzione lavori oppure che predispongono progetti ed effettuano direzione lavori ricorrendo a "metodologie standardizzate";
- 7.2. Sempre come correttamente evidenziato dal giudice di primo grado, le competenze tra ingegnere senior (sezione A) e ingegnere junior (sezione B) si differenziano non in relazione alla tipologia di opera ma, piuttosto, in base al maggiore o minore tasso di complessità dell'opera da progettare o da realizzare;
- 7.3. Ebbene, nel caso di specie la progettazione è stata predisposta dagli uffici dell'amministrazione comunale, laddove gli operatori economici avrebbero dovuto soltanto realizzare l'opera e, al più, proporre alcune migliorie;
- 7.4. Migliorie che costituiscono, in quanto tali, semplici integrazioni e non alterazioni o modificazioni sostanziali del progetto base. Si condivide in tal senso quanto affermato dalla difesa dell'amministrazione comunale (pag. 3 memoria in data 30 settembre 2025) secondo cui le proposte migliorative dell'aggiudicataria (relative all'impianto di smaltimento acque ed alla pubblica illuminazione) costituiscono "meri

adeguamenti progettuali" che non modificano la struttura del progetto a base di gara e si fondano su "metodologie standardizzate" ossia su procedure ben consolidate e comunemente adottate nella prassi (cfr. pag. 2 memoria RR del 3 ottobre 2025);

7.5. In un caso analogo questa stessa sezione (sentenza n. 8992 del 16 ottobre 2023) ha già riconosciuto la competenza dell'ingegnere junior proprio allorché l'opera da realizzare si fondava "su un progetto già definito dalla stazione appaltante" e dunque l'offerta tecnica da presentarsi nella gara non aveva "contenuto progettuale" comportando, piuttosto, "l'attuazione del progetto esecutivo già redatto dalla stazione appaltante e la presentazione di proposte migliorative dello stesso";

7.6. Tanto doverosamente premesso, la difesa di parte appellante si limita a rilevare che le migliorie proposte da RR (tra cui nuova realizzazione dell'impianto di pubblica illuminazione, sostituzione delle tubazioni della rete fognaria, sostituzione delle caditoie tradizionali e realizzazione di uno scolmatore di prima pioggia) necessiterebbero di una specifica progettazione, trattandosi di "attività non standardizzate" (pag. 10 atto di appello). Il tutto senza mai evidenziare, ad ogni buon conto, le ragioni per cui tali migliorie non potrebbero giammai risultare conformi a tipologie e modelli di prodotti già esistenti e normalmente diffusi nel mercato di riferimento. La genericità delle deduzioni di parte appellante trova conferma, altresì, nella memoria in data 30 settembre 2025 nella parte in si ribadisce del tutto ellitticamente che: "la R.R. Costruzioni Srl ha proposte migliorie che necessitano all'evidenza di una specifica progettazione!". Ed ancora: "Gli interventi proposti ... richiedono una progettazione specifica e competente, che va ben oltre il ruolo di collaborazione e di opere standardizzate di competenza di un ingegnere junior" (pag. 2 memoria). Né appare risolutiva, nel senso sopra indicato, l'affermazione contenuta alla pag. 4 della memoria di parte appellante in data 4 ottobre 2025 secondo cui, in particolare: "la progettazione e realizzazione completa di un impianto tecnologico complesso, connesso alla rete elettrica e conforme a specifiche normative tecniche";

7.7. Ne deriva da quanto detto che, non avendo la difesa di parte appellante fornito sufficiente dimostrazione circa la assenza di standardizzazione nel contesto in cui si è mossa la prima classificata RR, il progettista da quest'ultima indicato si rivela sufficientemente qualificato (sezione B albo ingegneri) dal momento che l'appalto non

risulta caratterizzato da particolare complessità tecnica (per cui sarebbe richiesta la sezione A dell'albo). Né in questa sede, giova ripetere, la difesa di parte appellante si è premurata di indicare le ragioni di una diversa e maggiore complessità progettuale e realizzativa degli interventi di cui è causa;

7.8. Alla luce di tutte le considerazioni sopra partitamente svolte, il primo motivo di appello deve dunque essere rigettato.

8. Con il secondo motivo di appello si evidenzia che le risorse materiali e immateriali messe a disposizione dalla società ausiliaria “La Costruenda”, in favore della aggiudicataria ausiliata RR, sarebbero insufficienti onde poter consentire e giustificare il prestito della certificazione di qualità ISO 9001. Osserva al riguardo il collegio che:

8.1. In primo luogo, l'avvalimento dell'attestazione SOA in una determinata categoria e classifica presuppone ed implica necessariamente, altresì, l'avvalimento della relativa Certificazione di Qualità. La giurisprudenza ha infatti avuto modo di rilevare che: “l'avvalimento della SOA in una determinata categoria di lavorazione, e per una certa classifica, si traduce anche nel contestuale avvalimento della certificazione di qualità connessa alla medesima categoria” (CGARS, sez. giurisdiz., 8 aprile 2024, n. 263; Cons. Stato, V, 30 marzo 2023, n. 300);

8.2. La difesa di parte appellante, sotto una complementare angolazione, non ha inoltre fornito sufficiente dimostrazione circa il fatto che le risorse comunque messe a disposizione dalla società ausiliaria ai sensi dell'art. 2 del contratto di avvalimento (organizzazione mediante direttore tecnico, know how, tre operai di cui due specializzati e numerosi macchinari) non sarebbero sufficienti onde garantire la qualità del lavoro da realizzare sulla base dei parametri stabiliti dallo standard in questione;

8.3. La stessa difesa di Quagliarello si è infatti limitata a richiamare ampi stralci di giurisprudenza (cfr. pagg. 11 e 12 atto di appello introduttivo) senza tuttavia operare riferimento alcuno agli aspetti che rileverebbero, in negativo, nel senso invocato nel caso di specie;

8.4. Per tali ragioni, anche il secondo motivo di appello deve dunque essere respinto.

9. Con il terzo motivo di appello ci si duole del fatto che l'offerta tecnica di RR sarebbe stata viziata da indeterminatezza, e ciò con particolare riguardo a misura, potenza e

collocazione dei pali della pubblica illuminazione.

Anche tale motivo non si rivela condivisibile dal momento che, ad una attenta lettura dell'offerta tecnica nonché degli elaborati tecnici della prima classificata, vengono indicate altezza dei pali pari a 6,20 mt (pag. 4 elaborati grafici), capacità illuminante dei fari (pag. 2 relazione tecnica) e sostanziale collocazione dei pali i quali sostituiranno quelli esistenti e “verranno installati ad una distanza l'uno dall'altro di circa 25 metri per circa la metà della lunghezza di Via Tosta interessata dalla riqualificazione e tutto il tratto di Via Eliseo, sia la parte interessata da riqualificazione che quella non interessata, in particolare il tratto che va da Via Acquarola fino all'intersezione con Via Pincera, il quale non è provvisto di pubblica illuminazione” (pag. 2 relazione tecnica).

Da quanto riportato si rinviene dunque una sufficiente descrizione, sotto ogni profilo, della miglioria proposta in sede di offerta (id est: rinnovamento della pubblica illuminazione).

Per tali ragioni, anche lo specifico motivo di appello non può dunque trovare ingresso in questa sede.

10. Con il quarto motivo di appello si lamenta che il contratto di avvalimento stipulato dall'ausiliata RR con l'ausiliaria “La Costruenda” sarebbe invalido in quanto condizionato, e ciò dal momento che ogni violazione delle disposizioni pattizie, ai sensi dell'art. 5 del contratto medesimo, potrebbe dare luogo a risoluzione ipso iure del contratto stesso. Osserva al riguardo il collegio che:

10.1. La richiamata disposizione di cui all'art. 5 del contratto di avvalimento costituisce clausola risolutiva espressa e non condizione risolutiva e tanto meno sospensiva;

10.2. Più in particolare, non si è al cospetto di un evento futuro e incerto (che ben potrebbe non coincidere con un inadempimento contrattuale) idoneo a dare luogo ad automatica perdita degli effetti del contratto al solo verificarsi dell'evento (condizione risolutiva ex art. 1353 c.c.) quanto piuttosto, in funzione di garanzia di serietà dell'impegno intrapreso, di una ipotesi di inadempimento di una specifica obbligazione pattizia che, ai fini della conseguente risoluzione contrattuale, richiede peraltro la

dichiarazione della parte adempiente, dunque senza effetti di natura automatica quanto alle sorti del contratto stesso (*clausola risolutiva expressa ex art. 1456 c.c.*);

10.3. Come correttamente evidenziato dalla difesa dell'amministrazione comunale (pag. 5 memoria in data 4 ottobre 2025), il meccanismo della clausola risolutiva expressa ex art. 1456 c.c. ha “la funzione di rafforzare la serietà degli impegni contrattuali nei rapporti inter partes (tra ausiliaria e ausiliata), ma non incide in alcun modo sull'impegno incondizionato ed irrevocabile che l'ausiliaria ha assunto, nei confronti della Stazione Appaltante, che è l'unico profilo rilevante ai fini della procedura di gara”;

10.4. Da quanto sopra detto consegue il rigetto, altresì, di tale specifica censura.

11. Con il quinto motivo di appello si evidenzia che, ancora il suddetto contratto di avvalimento, non contemplerebbe un numero sufficiente di personale idoneo a garantire la realizzazione dei necessari lavori. Viene in particolare evidenziato che, mentre l'offerta tecnica di RR prevede tre squadre di operai variamente composte da un capocantiere nonché 3 operai specializzati e 6 operai comuni, il contratto di avvalimento tra RR e La Costruenda prevede una sola squadra di operai composta da 2 specialisti e 1 operaio comune. Osserva al riguardo il collegio che:

11.1. Si condivide innanzitutto l'affermazione del giudice di primo grado secondo cui la dotazione organica che la ditta ausiliaria ha messo a disposizione della aggiudicataria “non esaurisce ... il perimetro della manodopera per la esecuzione delle opere, ma è indice di concretezza del prestito (contratto di avvalimento) e della effettività del trasferimento della relativa qualificazione professionale concernente la SOA”;

11.2. In siffatta direzione l'avvalimento comporta dunque una integrazione funzionale ed organizzativa della aggiudicataria, in modo che quest'ultima possa raggiungere i livelli ottimali richiesti dalla attestazione SOA, e non una mera sostituzione di personale nella dotazione organica del soggetto aggiudicatario stesso;

11.3. In altre parole, ai lavoratori della ausiliata (aggiudicataria) si aggiungono, in modo finalistico, i lavoratori della ausiliaria che possano garantire un determinato livello di prestazioni;

11.4. Per tali ragioni, anche tale motivo deve pertanto essere rigettato.

12. Con il sesto motivo di appello si contesta che, sempre tale contratto di avvalimento, prevedrebbe un corrispettivo (3% dell'importo dovuto dalla stazione appaltante all'aggiudicataria) insufficiente onde coprire le risorse messe a disposizione dalla ausiliaria. Osserva al riguardo il collegio che:

12.1. E' ben vero, da un lato, che la nuova disposizione di cui all'art. 104, comma 1, del decreto legislativo n. 36 del 2023, prevede che "il contratto di avvalimento è normalmente oneroso", ma è anche vero, dall'altro lato, che secondo la giurisprudenza di questa stessa sezione (applicabile per quanto di interesse anche al nuovo codice dei contratti): "L'inesistenza o l'ammontare di quest'ultimo possono assurgere ad elemento indiziante della portata puramente "cartolare" del prestito, ma, una volta esclusa tale eventualità alla stregua delle obbligazioni reciprocamente assunte dalle parti contraenti, la previsione del corrispettivo resta sottratta al sindacato giurisdizionale" (Cons. Stato, sez. V, 20 novembre 2023, n. 9904);

12.2. A ciò si aggiunga che, come del resto affermato dalla stessa difesa di parte appellante (cfr. pag. 22 atto di appello), il compenso ottenuto dalla ausiliaria comunque garantirebbe la copertura dei costi da sostenere per le tre risorse messe a disposizione (2 operai specializzati e 1 comune). Elemento questo di sicuro non irrilevante onde dimostrare la sufficiente onerosità della contestata pattuizioni contrattuale;

12.3. Per le suddette ragioni, anche tale motivo di appello deve dunque essere rigettato.

13. Con il settimo ed ultimo motivo di appello si sostiene, infine, che non sarebbe stata comunque effettuata alcuna verifica, ad opera della stazione appaltante e a carico della aggiudicataria RR, circa la congruità dei costi della manodopera. Osserva al riguardo il collegio che:

13.1. Va innanzitutto condivisa l'affermazione del giudice di primo grado secondo cui l'art. 108, comma 9, del nuovo Codice dei contratti di cui al decreto legislativo n. 36 del 2023, a differenza dell'art. 95, comma 10, di quello precedente (decreto legislativo n. 50 del 2016), "non reca più la necessità generalizzata di procedere alla verifica d'ufficio dei costi della manodopera";

13.2. Né, d'altra parte, la difesa di parte appellante si è premurata di dimostrare in alcun modo l'incongruità dei costi della manodopera e dunque la conseguente

insostenibilità dell'offerta economica nel suo complesso (cfr. pagg. 23-25 atto di appello introduttivo);

13.3. Per tali ragioni, anche tale motivo di appello deve pertanto essere respinto.

14. La sentenza di primo grado è in conclusione piuttosto motivata e l'appello, in generale, si risolve in una mera ripetizione delle censure di primo grado e senza critica effettiva nei confronti della decisione stessa del TAR Salerno. Di qui il suo integrale rigetto.

15. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite, da quantificare nella complessiva somma di euro 5.000 (cinquemila/00), oltre IVA e CPA e da corrispondere in favore di ciascuno dei soggetti costituiti (Comune di San Severino e RR Costruzioni).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE
Massimo Santini**

**IL PRESIDENTE
Francesco Caringella**

IL SEGRETARIO

