

DELIBERA N. 25 del 28 gennaio 2026

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 presentata da Schiaulini S.r.l. - Procedura aperta per l'affidamento dell'appalto dei lavori di riconfigurazione dell'area check-in presso l'Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna - Importo a base di gara: euro 6.376.999,14 – S.A. Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.a. – CIG: B7A3C2F21D - istanza presentata singolarmente **UPREC-PRE-401/2025/L**

Riferimenti normativi

Art. 104 d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Appalto - avvalimento - SOA – certificazione di qualità

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 28 gennaio 2025

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 147088 del 25 novembre 2025, e la relativa memoria, presentata dall'operatore economico Schiaulini S.r.l., che contesta la propria esclusione dalla gara a procedura aperta bandita dalla stazione appaltante Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.a. per l'affidamento dei lavori di riconfigurazione dell'area check-in dell'aeroporto. L'istante rappresenta di essere in possesso della qualificazione nella categoria SOA OG1 classifica III, e di aver stipulato un contratto di avvalimento con l'ausiliaria Geom. Ianno Michele Costruzioni al fine di acquisire il requisito di partecipazione richiesto dal bando della qualificazione nella categoria SOA OG1 classifica V. Tuttavia, la stazione appaltante giudicava il contratto di avvalimento non idoneo, ritenendo che le risorse umane messe a disposizione non fossero adeguate e sufficienti ai fini dell'esecuzione delle opere. Conseguentemente, la commissione di gara disponeva l'esclusione del concorrente istante. Quest'ultimo rileva, innanzi tutto, che la S.A. avrebbe errato nel qualificare l'avvalimento come "operativo" in quanto si tratterebbe invece di avvalimento "di garanzia", avente come finalità quella di mettere a disposizione la parte del requisito di qualificazione di cui il concorrente era carente, e non già specifici mezzi o personale. L'oggetto del contratto di avvalimento riguarderebbe quindi il complesso dell'apparato organizzativo che giustificava il rilascio dell'attestazione ma senza la puntuale elencazione di mezzi e personale, dal momento che l'attestazione SOA

comproverebbe di per sé la capacità tecnica e organizzativa dell'impresa. L'istante contesta l'esclusione, perché ritiene che l'impegno dell'ausiliaria risultasse chiaramente dal contratto, e che l'elencazione delle risorse fosse meramente esemplificativa. Alla luce di quanto esposto, l'istante chiede parere all'Autorità;

VISTO l'avvio del procedimento effettuato con nota prot. n. 153865 in data 15 dicembre 2025;

VISTA la memoria trasmessa dalla stazione appaltante Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.a., acquisita al prot. n. 155684 del 19 dicembre 2025, che riferisce innanzi tutto che l'operatore economico istante Schiaulini S.r.l. stipulava, ai fini della partecipazione alla gara, un contratto di avvalimento al fine di acquisire l'attestazione SOA nella categoria OG1 classifica V nonché la certificazione di qualità ISO 9001. La S.A. osserva che, trattandosi di avvalimento operativo, e non già di garanzia, occorre fare affidamento sulle risorse del soggetto ausiliario. In proposito, essa riferisce di aver riscontrato gravi carenze nell'elencazione del personale messo a disposizione, consistente in n. 1 Tecnico Architetto, n. 1 Operaio specializzato e n. 1 Operaio qualificato, risorse ritenute inadeguate per i lavori oggetto dell'appalto, che rivestono notevole importanza in quanto riguardano l'area check-in. In proposito, la S.A. osserva che al fine di ottenere l'attestazione SOA OG1 nella classifica V occorre dimostrare di possedere un organico medio annuo di decine di unità, delle quali non vi è traccia nel contratto di avvalimento. Inoltre, con riferimento all'avvalimento della certificazione di qualità, la S.A. riferisce che nel contratto non emerge alcun riferimento a procedure di controllo interno, a manuali sulla qualità o a *know-how* aziendale. Essa difende quindi il proprio operato e chiede il rigetto delle pretese dell'istante;

VISTO il contratto di avvalimento stipulato fra la concorrente e l'ausiliaria, con cui «L'avvalente acquisisce i requisiti, o parti di essi, di cui è carente, facendo affidamento sulla categoria OG1 posseduta dall'ausiliaria al fine di coprire quanto richiesto dai documenti di gara [...]. L'ausiliaria ha dichiarato di essere in possesso della categoria OG1 idonea a soddisfare il requisito e di volersi obbligare a mettere a disposizione i predetti requisiti». Pertanto, «L'ausiliaria mette a disposizione dell'avvalente la categoria OG1/V nonché la certificazione di qualità ISO 9001 che evince in calce all'attestato SOA. [...] L'ausiliaria si obbliga a mettere e a tenere a disposizione dell'avvalente tali requisiti ai fini della partecipazione alla procedura di gara [...] In particolare, si obbliga a fornire i seguenti requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto: [...]«Oggetto: attestazione SOA intesa come messa a disposizione dell'intera azienda ivi compreso il complesso dei beni organizzato per l'esercizio dell'impresa [...] Ove necessario si metterà a disposizione la direzione tecnica (n. 1 unità) [...] Risorse umane: n. 1 Tecnico Architetto, n. 1 Operaio specializzato, n. 1 Operaio qualificato [...]. Altre risorse e mezzi sono elencati in apposito allegato»;

VISTA la relazione del R.U.P. dalla quale emerge che «le dotazioni e risorse messe a disposizione da Geom. Ianno Michele Costruzioni in qualità di ausiliaria verso il concorrente Schiaulini S.r.l. non risultano adeguate e sufficienti per l'esecuzione delle opere, relativamente alla quota parte sopra specificata, secondo la regola dell'arte, in quanto le risorse umane rese disponibili non si ritengono proporzionate alle attività da eseguire»;

VISTA la comunicazione di esclusione, disposta dalla commissione di gara sulla base della relazione del R.U.P.;

VISTO l'art. 104 del d.lgs. 36/2023, secondo cui «Il contratto di avvalimento è concluso in forma scritta a pena di nullità con indicazione specifica delle risorse messe a disposizione dell'operatore economico». Il comma 2 dell'art. 104 prevede poi che «Qualora il contratto di avvalimento sia concluso per acquisire un requisito necessario alla partecipazione a una procedura di aggiudicazione di un appalto di lavori di importo pari o superiore a euro 150.000, o di un appalto di servizi o forniture, esso ha per oggetto le dotazioni tecniche e le risorse che avrebbero consentito all'operatore economico di ottenere l'attestazione di qualificazione richiesta»;

CONSIDERATO che la giurisprudenza distingue l'avvalimento c.d. di garanzia, che riguarda i requisiti di carattere economico – finanziario (fatturato globale o specifico), e ricorre nel caso in cui l'ausiliaria metta a disposizione la sua solidità economica e finanziaria, rassicurando la stazione appaltante sulle sue capacità di far fronte agli impegni economici conseguenti al contratto d'appalto anche in caso di inadempimento, dall'avvalimento c.d. operativo, che concerne i requisiti di capacità tecnico - professionale e ricorre quando l'ausiliaria metta a disposizione le risorse tecnico-organizzative indispensabili per l'esecuzione del contratto di appalto (Cons. Stato Sez. V, 21 febbraio 2020, n. 1330). La giurisprudenza qualifica come avvalimento "operativo" il prestito delle certificazioni di qualità (cfr. T.A.R. Lombardia, Sez. I, Sent., 1° dicembre 2025, n. 3889);

RILEVATO che la questione posta nel caso di specie concerne un caso di avvalimento cd. operativo in quanto il contratto ha ad oggetto le risorse tecnico-organizzative occorrenti per l'esecuzione dell'appalto, nonché la certificazione di qualità;

VISTO il parere reso dall'Anac con delibera n. 504 del 6 novembre 2024 che richiama la giurisprudenza riferita al previgente art. 89 del d.lgs 50/2016, ma «i cui principi resi possono essere ritenuti applicabili anche al vigente d.lgs 36/2023 (cfr. *ex multis* TAR Sicilia – Catania n. 1432/2024) – secondo cui l'indagine in ordine agli elementi essenziali dell'avvalimento operativo deve essere svolta secondo i canoni enunciati dal codice civile sull'interpretazione complessiva e secondo buona fede delle clausole contrattuali (artt. 1363 e 1367 c.c.). Da ciò discende che, ai fini della validità del contratto, è richiesto che l'oggetto sia determinato o determinabile, con la specificazione dei requisiti e delle risorse messe a disposizione dall'ausiliaria (Cons. Stato, Ad. Plen., sent. n. 14 novembre 2016, n. 23). Con precedenti pareri era già stato precisato (cfr. ANAC, delibere n. 151 del 30 marzo 2022 e n. 1138 del 22 dicembre 2020) che tratto essenziale dell'avvalimento è la reale messa a disposizione delle risorse umane e dei beni strumentali occorrenti per la realizzazione dei servizi oggetto della gara. Quindi, nell'avvalimento "operativo" è imposto di indicare nel contratto i mezzi aziendali e le risorse specifiche messi a disposizione, o per lo meno i criteri utilizzabili per la quantificazione delle risorse e/o dei mezzi forniti, in modo da consentire alla S.A. di conoscere la consistenza del complesso tecnico - organizzativo offerto in prestito dall'ausiliaria e di valutarne l'idoneità rispetto all'esecuzione dell'appalto. Inoltre, per ciò che concerne l'avvalimento della certificazione di qualità, è indispensabile che l'impresa ausiliaria metta a disposizione dell'impresa ausiliata la propria organizzazione aziendale comprensiva di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse che complessivamente considerate le hanno consentito di acquisire detta certificazione di qualità, e che dovrebbe consentire al concorrente di eseguire l'appalto con i medesimi standard di qualità;

CONSIDERATO che per costante orientamento della giurisprudenza l'oggetto del contratto di avvalimento può essere determinato ovvero anche solo determinabile, in quanto non è necessario che quest'ultimo si spinga, ad esempio, «sino alla rigida quantificazione dei mezzi d'opera, all'esatta indicazione delle qualifiche del personale messo a disposizione ovvero alla indicazione numerica dello stesso personale», essendo noto il principio secondo cui «l'indagine in ordine agli elementi essenziali dell'avvalimento c.d. operativo deve essere svolta sulla base delle generali regole sull'ermeneutica contrattuale e in particolare secondo i canoni enunciati dal codice civile di interpretazione complessiva e secondo buona fede delle clausole contrattuali». A risultare essenziale è il fatto che l'impresa ausiliaria metta a disposizione il complesso dei requisiti utili all'impresa ausiliata. Quando oggetto dell'avvalimento sia un'attestazione SOA di cui la concorrente sia priva, «occorre, ai fini dell'idoneità del contratto, che l'ausiliaria metta a disposizione dell'ausiliata l'intera organizzazione aziendale, comprensiva di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse che, complessivamente considerata, le ha consentito di acquisire l'attestazione da mettere a disposizione (Cons. Stato, sez. V, 10 gennaio 2022, n. 169), ovverosia è necessario che oggetto della messa a disposizione sia l'intero "setting" di elementi e requisiti che hanno consentito all'impresa ausiliaria di ottenere il rilascio dell'attestazione SOA e che il contratto di avvalimento dia conto, in modo puntuale, del complesso dei requisiti oggetto di avvalimento» (Cons. Stato, sez. V, 26 gennaio 2024, n. 820). Secondo la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2025, n. 3191 e sentenze ivi richiamate) «E' ammissibile l'avvalimento anche quanto alla SOA, purché la messa a disposizione del requisito mancante non si risolva nel prestito di un valore puramente cartolare e astratto, essendo invece necessario che dal contratto risulti chiaramente l'impegno dell'impresa ausiliaria a prestare le proprie risorse e il proprio apparato organizzativo in tutte le parti che giustificano l'attribuzione del requisito: mezzi, personale, prassi e tutti gli altri elementi aziendali qualificanti», per cui «Risulta determinato il contratto di avvalimento in cui si ricavi con sufficiente chiarezza l'impegno dell'impresa ausiliaria a prestare le proprie risorse ed il proprio apparato organizzativo». La giurisprudenza ha anche chiarito che «qualora oggetto di avvalimento sia la certificazione di qualità, è indispensabile che l'impresa ausiliaria metta a disposizione dell'impresa ausiliata tutta la propria organizzazione aziendale comprensiva di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse che, complessivamente considerate, le hanno consentito di acquisire la certificazione di qualità (Cons. Stato, sez. V, 13 settembre 2021, n. 6271), poiché si tratta di avvalimento complessivo o, meglio, avente ad oggetto un requisito "inscindibile" nel senso che la medesima organizzazione aziendale (comprendente, non solo del personale operativo, ma anche di quello preposto al controllo di qualità, degli audit periodici) non può essere contemporaneamente utilizzata dall'ausiliata e messa a disposizione dell'ausiliaria. L'avvalimento deve quindi essere effettivo e non fittizio, non potendosi ammettere il c.d. "prestito" della sola certificazione di qualità quale mero documento e senza quel minimo d'apparato dell'ausiliaria atta a dar senso al prestito stesso, a seconda dei casi i mezzi, il personale, il *know how*, le prassi e tutti gli altri elementi aziendali qualificanti la certificazione di qualità, in quanto finalizzata ad assicurare l'espletamento del servizio o della fornitura da una impresa secondo il livello qualitativo accertato dall'apposito organismo e sulla base di parametri rigorosi delineati a livello internazionale -che danno rilievo all'organizzazione complessiva della relativa attività ed all'intero svolgimento delle diverse fasi di lavoro -, non può essere oggetto di avvalimento senza la messa a disposizione di tutto o di quella parte del complesso aziendale del soggetto al quale è stato riconosciuto il sistema di

qualità, occorrente per l'effettuazione del servizio o della fornitura. Occorre infatti che il requisito di ammissione dimostrato dall'impresa partecipante mediante l'avvalimento rassicuri la stazione appaltante circa l'affidabilità della futura offerta allo stesso modo in cui ciò avverrebbe se il requisito fosse posseduto in via diretta dalla partecipante alla gara (Cons. Stato, sez. IV, 16 gennaio 2023, n. 502; sez. V, 5 aprile 2022, n. 2515; T.A.R. Lombardia, Sez. I, Sent. 1° dicembre 2025, n. 3889);

RILEVATO che, nel caso di specie, facendo applicazione dei principi appena espressi, dal contratto di avvalimento non emerge un vero e proprio impegno a prestare l'intero "setting" di elementi e requisiti che hanno consentito all'impresa ausiliaria di ottenere il rilascio dell'attestazione SOA. Infatti, nonostante la iniziale affermazione per cui l'ausiliario si obbliga a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto, il contratto risulta carente del fondamentale requisito della direzione tecnica, che è prestata solo «ove necessario», e il numero di unità di personale doveva essere adeguato alla classifica V richiesta dal bando. Inoltre, il contratto non mette minimamente in luce l'apparato organizzativo collegato alla certificazione di qualità, che mira ad assicurare l'espletamento della commessa secondo un certo livello qualitativo;

RITENUTO che la messa a disposizione dei requisiti mancanti si risolve, nel caso di specie, in un prestito insufficiente a garantire i requisiti stessi, e che da tale carente determinatezza dell'oggetto del contratto ne deriva la nullità. Ne consegue che la società istante risulta priva dei requisiti di capacità tecnica e professionale sin dal momento della presentazione della domanda di partecipazione alla gara, il che rende l'esclusione conforme alla normativa;

Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono, che:

- nel caso di specie, trattandosi di avvalimento operativo, l'esclusione è conforme alla normativa di settore, in quanto il contratto di avvalimento non è coerente con l'art. 104 del d.lgs. 36/2023, il quale prescrive che esso deve avere ad oggetto le risorse che avrebbero consentito all'operatore economico di ottenere l'attestazione di qualificazione richiesta. Nel caso di specie non emerge un vero e proprio impegno a prestare l'intero "setting" di elementi e requisiti che hanno consentito all'impresa ausiliaria di ottenere il rilascio dell'attestazione SOA, con particolare riferimento al personale dedicato alla commessa. Inoltre, il contratto non mette in luce l'apparato organizzativo collegato alla certificazione di qualità, anch'essa oggetto di avvalimento.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data
Il Segretario Valentina Angelucci

Firmato digitalmente