

Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 8567 del 4 novembre 2025

Appalti pubblici – FVOE – Omessa allegazione documenti su esperienza pregressa - Errore dell'OE
– Soccorso istruttorio – Inammissibilità

Pubblicato il 04/11/2025

N. 08567/2025REG.PROV.COLL.

N. 02045/2025 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 2045 del 2025, proposto da (...) S.r.l. quale Mandataria del Costituendo Rti, Consorzio Stabile (...) quale Mandante del Costituendo Rti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentate e difese dagli avvocati (...), con domicilio eletto presso lo studio (...);

contro

(...) S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(...) S.r.l. in proprio e in qualità di Mandataria del Rti, Rti (...) S.p.A., Rti Consorzio Stabile (...) S.p.A., Rti (...) S.r.l., (...) S.p.A., (...) S.r.l., (...) A R.L., (...) S.r.l. - (...), (...) S.p.A., (...) S.r.l., Consorzio Stabile (...) S.C. A R.L., (...)

Consorzio Stabile S.C. A R.L., (...) S.p.A., non costituiti in giudizio;
(...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa
dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima)
n. 2684/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) S.r.l. e di (...) S.p.a.;
visti tutti gli atti della causa;
relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2025 il Cons. Gianluca Rovelli
e uditi per le parti gli avvocati (...), (...) in delega dell'avv. (...) e (...) in delega
degli avvocati (...) e (...);
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 20.12.2023 è stata indetta una procedura di gara per la definizione di un Accordo Quadro avente ad oggetto l'affidamento dei “*lavori per l'esecuzione degli interventi evolutivi su opere d'arte ricadenti sulle tratte autostradali di competenza della direzione 7º tronco di Pescara*” da aggiudicarsi mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per un importo a base d'asta pari ad Euro 150.000.000,00 suddivisi in due lotti di cui il primo di importo pari ad euro 90.000.000,00 ed il secondo pari ad euro 60.000.000,00.
2. Per il lotto 2, in data 5 giugno 2024, l'appellante che, per il criterio di cui a pag. 5 del disciplinare relativo all'offerta tecnica, paragrafo “*OT - A MODALITA' DI ESECUZIONE DEI LAVORI, SICUREZZA E AMBIENTE*” punto A.1. rubricato “*Curriculum lavori in presenza di traffico*”, aveva ottenuto un punteggio pari a “0”, inoltrava alla Stazione appaltante una richiesta di soccorso istruttorio con cui

precisava che:

- a) l'attribuzione del punteggio pari a “0” non era condivisibile stante l'effettivo possesso del requisito da parte del concorrente, facilmente verificabile perché tutti i lavori per un importo superiore ad €. 1.500.000,00, erano stati svolti per (...) che è la medesima stazione appaltante che ha bandito la gara in questione;
- b) l'articolo 7 del disciplinare di gara statuiva che “*La stazione appaltante verifica il possesso dei requisiti di ordine speciale accedendo al fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE). L'operatore economico è tenuto ad inserire nel FVOE i dati e le informazioni richiesti per la comprova del requisito, qualora questi non siano già presenti nel fascicolo o non siano già in possesso della stazione appaltante e non possano essere acquisiti d'ufficio da quest'ultima*”;
- c) in ogni caso, la Stazione appaltante, ai sensi dell'articolo 101 comma 3 del d.lgs. 36/2023 poteva sempre richiedere chiarimenti sul contenuto dell'offerta economica e dell'offerta tecnica relativamente a tutti gli allegati;
- d) se la Commissione avesse correttamente operato attribuendo i 5 punti in questione essa sarebbe stata aggiudicataria.

3. La Commissione Giudicatrice ha rigettato la richiesta di soccorso istruttorio in ragione delle “*disposizioni contenute nel disciplinare di gara e nell’Allegato 006 Criteri OEPV*” nonché in virtù dell'art. 15 del disciplinare di gara, il quale esclude l'applicazione del soccorso istruttorio per la documentazione che componeva “*l'offerta tecnica e l'offerta economica*”.

4. Con provvedimento del 19 novembre 2024 la Stazione appaltante aggiudicava – in via definitiva – il Lotto “2” dell'appalto in questione in favore dei seguenti operatori economici: RTI (...) s.r.l. (mandataria) (...) s.p.a., Cons. Stabile (...) s.r.l., (...) s.r.l., per un importo di € 33.000.000,00, di cui € 11.220.000,00 per oneri della sicurezza con un ribasso percentuale sulla base d'asta pari al 25,520 %; - (...) s.p.a. per un importo di € 27.000.000,00, di cui € 9.180.000,00 per oneri della sicurezza con un ribasso percentuale sulla base d'asta pari al 15,980 %.

5. L'appellante proponeva ricorso innanzi al TAR Lazio che lo rigettava con

sentenza n. 2684/2025.

6. Di tale sentenza, Società (...) S.r.l. (di seguito anche solo (...)) quale Mandataria del Costituendo Rti, Consorzio Stabile (...) quale Mandante del Costituendo Rti ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure così rubricate: “*I. ERROR IN IUDICANDO E PROCEDENDO VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PUNTO O.T. A.1. DEL DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 7 DEL DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 15 DEL DISCIPLINARE DI GARA. ECCESSO DI POTERE. ILLOGICITA' E PERPLESSITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. ARBITRARIETA'. DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE. TRAVISAMENTO DEI FATTI ED INESISTENZA DEI PRESUPPOSTI; II. ERROR IN IUDICANDO E PROCEDENDO. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PUNTO O.T. A.1. DEL DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 7 DEL DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 15 DEL DISCIPLINARE DI GARA. ECCESSO DI POTERE. ILLOGICITA' E PERPLESSITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. ARBITRARIETA'. DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE. TRAVISAMENTO DEI FATTI ED INESISTENZA DEI PRESUPPOSTI; III. ERROR IN IUDICANDO E PROCEDENDO VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEL PUNTO O.T. A.1. DEL DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 7 DEL DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 15 DEL DISCIPLINARE DI GARA. ECCESSO DI POTERE. ILLOGICITA' E PERPLESSITA' DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. ARBITRARIETA'. DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE. TRAVISAMENTO DEI FATTI ED INESISTENZA DEI PRESUPPOSTI;*

PRESUPPOSTI”.

7. Hanno resistito al gravame, chiedendone il rigetto, (...) S.r.l. e (...) S.p.A.
8. Alla udienza pubblica del 26 giugno 2025 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

9. Le argomentazioni dell'appellante necessitano di una sintesi al fine di inquadrare con ordine le questioni sottoposte al Collegio e le critiche mosse alla sentenza impugnata.
10. Con il primo motivo l'appellante sostiene che l'esito di gara sarebbe inficiato dalla erronea attribuzione del punteggio “0” in relazione al criterio A.1. rubricato “*Curriculum lavori in presenza di traffico*”, sul solo presupposto che le precedenti esperienze non sarebbero state documentate attraverso l'allegazione dei relativi CEL, come richiesto dal disciplinare.

10.1. (...), infatti:

- a) ha svolto per la stessa (...) (che è la medesima stazione appaltante che ha bandito la gara in questione) lavori per un importo superiore ad € 1.500.000,00;
- b) ha comprovato le pregresse esperienze attraverso idonea documentazione contenuta nel fascicolo virtuale dell'operatore economico, la quale doveva essere necessariamente presa in considerazione dalla Stazione appaltante.

10.2. L'obbligo della stazione appaltante di acquisire d'ufficio la documentazione già in suo possesso o, comunque, consultabile tramite F.V.O.E., è oggi chiaramente sancita dall'art. 99, comma 3 del d.lgs. n. 36/2023.

10.3. L'effettivo possesso del requisito da parte del concorrente era verificabile perché, come si evince dalla documentazione in atti (estratto del F.V.O.E. dell'appellante), tutti i lavori per un importo superiore ad € 1.500.000,00, sono stati svolti per la stessa (...), e in particolare proprio per il tronco di (...).

10.3. La stessa *lex specialis* sarebbe illegittima nella parte in cui (al punto A.1. “*Curriculum lavori in presenza di traffico*” dei criteri di valutazione dell'offerta

tecnica nel paragrafo “OT - A MODALITA' DI ESECUZIONE DEI LAVORI, SICUREZZA E AMBIENTE”) statuisce che “*La Commissione attribuirà il punteggio relativo al presente criterio esclusivamente sulla base di quanto dichiarato dal concorrente e comprovato con apposita documentazione (CEL, SAL, Certificato di pagamento, eventualmente accompagnati dalle relative fatture quietanzate, certificati di collaudo) dai quali si possa desumere quanto richiesto nel criterio. In caso di mancata produzione della dichiarazione e/o della documentazione comprovante sarà applicato punteggio pari a 0*”.

10.4. La disposizione citata, se interpretata nel senso fatto proprio dal TAR, sarebbe anch’essa in contrasto con l’art. 99 comma 3 del d.lgs. 36/2023 (oltre che con l’art. 7 del Disciplinare di gara).

11. Con il secondo motivo l’appellante lamenta, sotto altro profilo, la mancata attivazione del soccorso istruttorio al fine di precisare gli elementi asseritamente carenti della documentazione relativa alle pregresse esperienze. L’istituto del soccorso istruttorio consente ormai, pacificamente, di introdurre chiarimenti relativi anche al contenuto delle offerte.

12. Con il terzo motivo l’appellante afferma che la lettura “formalistica” del TAR (secondo il quale “*il principio del risultato va comunque bilanciato, per espressa previsione normativa, con quelli di legalità, trasparenza e concorrenza*”) è contraria anche ai principi enunciati dal Codice dei contratti. Nessuno discute del possesso del requisito in capo all’appellante ma ciò che viene contestato è la mancata allegazione di una documentazione già in possesso della Stazione appaltante e, comunque, accessibile tramite gli strumenti (obbligatori) previsti sia dalla *lex specialis* che dalla normativa recentemente introdotta e che, tenuto conto che non incideva sul contenuto sostanziale dell’offerta tecnica, ben poteva essere oggetto di soccorso istruttorio.

12.1. La sentenza, dunque, andrebbe riformata laddove sancisce l’inapplicabilità al caso in esame del principio del risultato ovvero della prevalenza della sostanza su inutili formalismi.

13. Le censure, così sintetizzate, ribadite e precise nelle memorie depositate il 10

giugno 2025 e il 13 giugno 2025, possono a questo punto essere esaminate.

14. Il primo motivo di appello è infondato alla luce del fatto (pacifco) che l'appellante non ha allegato gli specifici mezzi di prova indispensabili al fine di attribuire il punteggio previsto per il pertinente sub criterio tabellare.

14.1. L'art. 99 comma 3 del Codice dei contratti pubblici è richiamato dall'appellante a sostegno delle proprie ragioni. Ma si tratta di un richiamo che non giova poiché:

a) la legge di gara era chiarissima, per il sub-criterio A.1, nello stabilire che i lavori analoghi dovessero essere comprovati con apposita documentazione (CEL, SAL, Certificato di pagamento, eventualmente accompagnati dalle relative fatture quietanzate, certificati di collaudo);

b) l'art. 99 comma 3 del Codice dei contratti pubblici fa piena applicazione del principio *once only* nei rapporti tra stazioni appaltanti e operatori economici. Gli operatori economici devono fornire alla stazione appaltante solo una volta (*once only*) le informazioni necessarie ed è compito della stazione appaltante recuperare le informazioni che essa stessa già detiene o comunque potrebbe acquisire d'ufficio da un'altra pubblica Amministrazione; ma si tratta di una disposizione il cui ambito di applicazione non arriva fino alla fase della valutazione delle offerte da parte della commissione giudicatrice;

c) i sistemi di interoperabilità previsti dal Codice dei contratti pubblici garantiscono la tempestiva verifica del possesso dei requisiti di partecipazione e di qualificazione in capo agli operatori economici partecipanti ad una gara pubblica; non garantiscono certo la “sanatoria” di evidenti errori commessi nella predisposizione delle offerte onerando la Commissione giudicatrice di compiti di ricerca di documenti al fine di attribuire punteggi.

15. Anche il secondo motivo di appello è infondato.

15.1. Il soccorso istruttorio è ammissibile non per integrare ma per precisare il contenuto dell'offerta, con un supporto di tipo formale e non sostanziale, che aiuti

ad acquisire chiarimenti da parte del concorrente che non assumono carattere integrativo dell'offerta, ma siano finalizzati unicamente a consentire l'esatta interpretazione ed a ricercare l'effettiva volontà del concorrente, superandone le eventuali ambiguità (tra le tante, Consiglio di Stato Sez. VI, 20 gennaio 2025, n. 387).

16. Non spetta miglior sorte al terzo motivo di appello dato che il principio del risultato è stato vanamente invocato. Il principio del risultato è il criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto.

16.1. Il principio del risultato ha la funzione di risolvere dubbi sulla legge di gara, privilegia l'effettivo e tempestivo conseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica e, nell'analisi dei casi concreti, consente di evitare formalismi ai quali non corrisponda una concreta ed effettiva esigenza di tutela di interessi rilevanti.

16.2. Nel caso qui esaminato non c'è alcun dubbio da risolvere né alcun formalismo. Molto più semplicemente, l'appellante non ha rispettato una inequivoca regola della legge di gara. La Sezione ha più volte ricordato che l'amministrazione è mossa, nelle procedure selettive, dal bisogno attuale e concreto di acquisire i servizi di cui necessita. Le procedure selettive postulano un dovere particolarmente intenso, in capo alle imprese partecipanti, di chiarezza e completezza espositiva sia nella presentazione della documentazione volta alla verifica dei requisiti di ordine generale e di ordine speciale sia nella formulazione e presentazione delle offerte sia nella fase di verifica dei requisiti. L'operatore economico negligente, oltre a violare i doveri di correttezza e buona fede cui è vincolato, arreca un oggettivo intralcio allo svolgimento della procedura che non può non essere tenuto nella debita considerazione (Consiglio di Stato, Sez. V, 12 novembre 2024, n. 9063, Consiglio di Stato, Sez. V, 11 marzo 2025, n. 1985).

17. Per le ragioni sopra esposte l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 2684/2025.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del presente grado del giudizio, che liquida in € 4.000/00 (quattromila) oltre accessori e spese di legge in favore di (...) S.p.a., e € 4.000/00 (quattromila) oltre accessori e spese di legge in favore di (...) S.r.l.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Gianluca Rovelli

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO