

Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 57 del 5 gennaio 2026

Appalti di servizi – RTI – Corrispondenza tra quote di qualificazione, di partecipazione e di esecuzione – Non sussiste

Pubblicato il 05/01/2026

N. 00057/2026REG.PROV.COLL.

N. 07815/2025 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 in appello iscritto al numero di registro generale 7815 del 2025, proposto da (...) s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC Registri di giustizia;

contro

Ministero (...), in persona del Ministro *pro tempore*, nonché Comando generale della Guardia di Finanza - Centro Navale (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, sono elettivamente domiciliati;

nei confronti

(...) s.p.a., (...) s.p.a. e (...) s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati (...), con domicilio eletto presso lo

Studio Legale (...);

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 664/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) s.p.a., (...) s.p.a., (...) s.p.a., del Ministero (...) e del Comando generale della Guardia di Finanza - Centro Navale di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il Cons. Valerio Perotti e uditi per le parti gli avvocati (...), (...), (...), (...), (...) e l'avvocato dello Stato (...);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso al Tribunale amministrativo del Lazio, Sezione staccata di Latina, la (...) s.r.l. (seconda graduata e già aggiudicataria dei Lotti nn. 2 e 3) chiedeva che fosse annullata l'aggiudicazione in favore del raggruppamento temporaneo di imprese tra (...) s.p.a., (...) s.p.a. e (...) s.p.a., del Lotto 1 della gara indetta dalla Guardia di Finanza – Centro Navale – Sezione Acquisti per la *“stipula di un accordo quadro pluriennale, per il triennio 2024-2026, finalizzato all'affidamento in appalto della fornitura di benzina e gasolio in favore delle unità navali del corpo, suddivisa in tre lotti e da aggiudicare secondo il criterio del minor prezzo”*.

La ricorrente, evidenziando che il par. 16.1 del Disciplinare prevedeva che le offerte economiche dovessero essere formulate *“proponendo rispetto alla base d'asta un incremento unico numerico €/litro rispetto al valore Platts”* (indice di mercato determinato sulla base di una media ponderata del prezzo di vendita dei prodotti petroliferi) e

che la propria offerta, recante un incremento di 0,33 euro/litro rispetto al citato valore Platts, sarebbe risultata certamente aggiudicataria, in assenza della aggiudicazione al RTI (...), articolava otto motivi di impugnazione, così rubricati:

- 1) *violazione dell'art. 68, comma 2, d.lgs. 36/2023; violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, del par. 14.5 del Disciplinare;*
- 2) *violazione dell'art. 100, comma 1, lett. c), d.lgs. 36/2023; violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, dei par. 7.3 e 7.4 del Disciplinare;*
- 3) *violazione dell'art 100 d.lgs. 36/2023; violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, del par. 7.3 del Disciplinare;*
- 4) *violazione dell'art. 94, commi 1, 2 e 3, d.lgs. 36/2023; violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, dei par. 14.1 del Disciplinare;*
- 5) *violazione dell'art. 91, comma 4, d.lgs. 36/2023; violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, dei par. 14.3 del Disciplinare;*
- 6) *violazione dell'art 106 d.lgs. 36/2023; violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, del par. 10 del Disciplinare;*
- 7) *violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, del par. 15 del Disciplinare;*
- 8) *violazione dell'art. 101 d.lgs. 36/2023 e del principio della immodificabilità dell'offerta economica; violazione dell'art. 101, comma 3, d.lgs.m36/2023; violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, dei par. 13, 15 e 16 del Disciplinare.*

Si costituivano in giudizio il Ministero (...), il Comando generale della Guardia di Finanza - Centro Navale di (...), nonché l'ATI (...).

Con separato atto, la controinteressata ATI (...) proponeva ricorso incidentale avverso l'ammissione alla procedura di (...), deducendone l'illegittimità in relazione ai seguenti motivi:

- 1) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 104 D.lgs. n. 36/2023 - violazione dei punti 7.2, 7.3 e 14.4 del Disciplinare di gara - violazione dei principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza e par condicio dei concorrenti - violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. -*

eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche ed in particolare per contraddittorietà, irrazionalità manifesta e disparità di trattamento.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 100, comma 11 e 12 D.lgs. n. 36/2023 - violazione e / o falsa applicazione dell'art. 10, comma 2 del D.lgs. n. 36/2023 - violazione e / o falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 del D.lgs. n. 36/2023, dell'art. 83 del D.lgs. n. 36/2023, violazione dei principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza e par condicio dei concorrenti, violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost. - eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche ed in particolare per contraddittorietà, irrazionalità manifesta e disparità di trattamento.

Con successivi motivi aggiunti, la ricorrente principale estendeva l'impugnazione al provvedimento con cui l'amministrazione aveva disposto l'approvazione del contratto rep. 753 del 17 aprile 2025, stipulato con il RTI controinteressato, deducendone l'illegittimità.

Con sentenza 22 luglio 2025, n. 664, il giudice adito respingeva il ricorso principale ed i motivi aggiunti, per l'effetto dichiarando improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse il ricorso incidentale del RTI (...).

Avverso tale decisione (...) s.r.l. interponeva appello, affidato ai seguenti motivi di impugnazione:

1) erroneo rigetto del primo motivo del ricorso principale. Violazione dell'art. 68, comma 2, d.lgs. 36/2023; violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, del par. 14.5 del disciplinare.

2) Erroneo rigetto del secondo motivo del ricorso principale. Violazione dell'art. 100, comma 1, lett. c), d.lgs. 36/2023; violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, dei par. 7.3 e 7.4 del disciplinare.

3) Erroneo rigetto del terzo motivo del ricorso principale. Violazione dell'art. 100 d.lgs. 36/2023; violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, del par. 7.3 del disciplinare.

4) Erroneo rigetto dell'ottavo motivo del ricorso principale. Violazione dell'art. 101 d.lgs.

36/2023 e del principio della immodificabilità dell'offerta economica; violazione dell'art. 101, comma 3, d.lgs. 36/2023; violazione della lex specialis della procedura e, più precisamente, dei par. 13, 15 e 16 del disciplinare.

Si costituivano (congiuntamente) in giudizio il Ministero (...), il Comando generale della Guardia di Finanza ed il Centro Navale del medesimo Corpo, concludendo per l'infondatezza del gravame del quale chiedevano la reiezione.

Anche il RTI (...) si costituiva, parimenti insistendo per il rigetto dell'appello. Lo stesso proponeva altresì appello incidentale, con il quale riproponeva le censure già dedotte con ricorso incidentale (poi dichiarato improcedibile dal TAR) nel precedente grado di giudizio.

Successivamente le parti ulteriormente precisavano, con apposite memorie, le rispettive tesi difensive ed all'udienza dell'11 dicembre 2025 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo di appello, (...) s.r.l. censura il contenuto dei parr. 9, 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 della sentenza di primo grado: in particolare, ribadisce (come già nel precedente grado di giudizio) che la domanda di partecipazione alla gara del RTI (...) e la documentazione ad essa allegata indicavano solo quale sarebbe stata la quota di partecipazione al costituendo raggruppamento – e quindi la quota di esecuzione della fornitura – della mandataria ((...) s.p.a.), mentre non veniva in alcun modo precisato quale sarebbe stata la quota delle due mandanti ((...) s.p.a. e (...) s.p.a.).

L'omessa indicazione delle quote – prescritta dal *Codice dei contratti pubblici* (artt. 68, comma 2, e 91, comma 4, d.lgs. n. 36 del 2023) e dall'art. 14.5 del disciplinare – avrebbe dovuto condurre la stazione appaltante a escludere il RTI (...) dalla gara.

Le quote della fornitura non sarebbero state indicate neppure nel documento di gara unico europeo presentato per le tre imprese raggruppate, in violazione dell'art. 91, comma 4, d.lgs. n. 36 del 2023, in tal modo consolidandosi definitivamente la

violazione dell'art. 68, comma 2, del suddetto decreto e del par. 14.5 del disciplinare.

Né avrebbe pregio la tesi sostenuta dal primo giudice, secondo cui dall'indicazione della quota (pari al 34%) della (...) s.p.a. *“chiaramente si desumeva, nulla essendo ulteriormente precisato e trattandosi di un raggruppamento di tipo orizzontale, cioè meramente quantitativo, che la restante parte, pari al 66%, sarebbe stata eseguita in parti uguali dalle due mandanti”*: alla luce degli atti di gara, infatti, non sarebbe dato comprendere per quale motivo sarebbe stato sottinteso (o implicito) che le quote delle forniture di (...) s.p.a. e di (...) s.p.a. fossero uguali (pari, cioè, al 33% cadauna), l'unico dato obiettivo essendo che queste quote non erano indicate e che non vi era alcuna certezza su quale sarebbe stata la loro entità.

Neppure rileverebbe la circostanza che dagli esiti dei controlli eseguiti dalla stazione appaltante dopo l'aggiudicazione accertamenti – *“esiti non contestati dalla ricorrente”* – non sarebbe *“in alcun modo emersa la carenza dei requisiti di esecuzione in capo a taluna delle società componenti il Raggruppamento”*: invero, se dall'art. 68 d.lgs. n. 36 del 2023 emerge che l'indicazione della parte della fornitura assegnata ai singoli operatori riuniti nel raggruppamento – indicazione espressamente prescritta dal comma 2 – risponde all'esigenza di accertare che ognuno di essi *“sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare”* (comma 11), occorre stabilire se nel caso in esame i requisiti di ordine speciale previsti dal disciplinare siano riferibili – oltre che al raggruppamento complessivamente considerato – anche alle singole imprese riunite (ovviamente in misura proporzionale alla rispettiva quota di partecipazione).

Al riguardo, deduce l'appellante che può sostenersi che la quota rilevi quale parametro di qualificazione della singola impresa – risultando dunque la sua indicazione necessaria anche a questo ulteriore fine – solo se si ritiene che alla prestazione (cioè alla parte della fornitura) assegnata alla singola impresa debba corrispondere il possesso di una corrispondente quota dei requisiti di ordine

speciale previsti per la partecipazione alla gara.

Se è vero che il disciplinare di gara (par. 7.4) riferisce i requisiti di ordine speciale – eccezion fatta, per quanto concerne la capacità tecnico-professionale, per le certificazioni ISO – al raggruppamento complessivamente considerato, senza porre il problema di assicurare che ciascuna impresa fosse qualificata per la sua quota della fornitura, è pur vero che il nuovo *Codice dei contratti pubblici* proprio su questo fronte si discosterebbe dalla previgente disciplina (data dal d.lgs. n. 50 del 2016), che non imponeva negli appalti di servizi e forniture la corrispondenza tra la qualificazione dell'impresa raggruppata e la quota della rispettiva prestazione.

La sentenza impugnata sarebbe inoltre errata nella parte in cui sostiene che il disciplinare non considerasse l'inadempimento dell'onere dichiarativo relativo alla quota delle mandanti quale causa di esclusione.

Invero, il par. 14.5 del disciplinare prevedeva che, nel caso di un raggruppamento temporaneo non ancora costituito, alla domanda di partecipazione alla gara dovesse essere allegata una dichiarazione con la quale ciascuna delle imprese, oltre ad assumere l'impegno a costituire il raggruppamento, avrebbe dovuto indicare “*le parti del servizio/fornitura, ovvero la percentuale in caso di servizio / forniture indivisibili, che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti o consorziati*”. Questa dichiarazione era richiesta a pena di esclusione: il par. 12 del disciplinare stabiliva infatti che “*al concorrente è richiesto di allegare, quale parte integrante dell'offerta, a pena di esclusione, i documenti specificati nei successivi paragrafi, ove richiesto, sottoscritti con firma digitale*”; e tra i “*documenti specificati nei successivi paragrafi*” vi è anche la dichiarazione prevista dal par. 14.5.

Lo stesso disciplinare, inoltre, per effetto del combinato disposto dei parr. 12 e 14.5 avrebbe correlato l'esclusione dalla gara all'inadempimento dell'onere dichiarativo relativo alle quote. Né l'omessa dichiarazione in questione avrebbe potuto essere derubricata a mera omissione formale, sempre suscettibile di soccorso istruttorio.

Il motivo non è fondato.

Al riguardo, è dirimente il richiamo al recentissimo precedente della Sezione – dal quale il Collegio non ritiene di doversi discostare, nel caso di specie – n. 9599 del 5 dicembre 2025, le cui valutazioni bene si attagliano anche al caso attualmente in esame.

Nella previgente disciplina del d.lgs. n. 163 del 2006, l'Adunanza plenaria di questo Consiglio del 28 aprile 2014, n. 27, aveva affermato, in base ad una interpretazione letterale, sistematica e teleologica, il principio secondo cui, ai sensi dell'art. 37, commi 4 e 13, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2-*bis*, lett. a), del d.l. 6 luglio 2012 n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135), negli appalti di servizi da affidarsi a raggruppamenti temporanei di imprese non vige *ex lege* il principio di necessaria corrispondenza tra la qualificazione di ciascuna impresa e la quota della prestazione di rispettiva pertinenza, essendo la relativa disciplina rimessa alle disposizioni della *lex specialis* di gara.

Per completezza, va ricordato che il testo originario dell'art. 37, comma 13, del d.lgs. n. 163 del 2006 stabiliva che “*i concorrenti riuniti in raggruppamento temporaneo devono eseguire le prestazioni nella percentuale corrispondente alla quota di partecipazione al raggruppamento, mentre, con le modifiche apportate nel 2012, si è circoscritta tale regola ai soli appalti di lavori*”, laddove il medesimo articolo di legge, nella formulazione successiva alla novella, veniva invece a prevedere che “*nel caso di lavori, i concorrenti riuniti in raggruppamento temporaneo devono eseguire le prestazioni nella percentuale corrispondente alla quota di partecipazione al raggruppamento*”.

Successivamente, sempre l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, n. 6 del 27 marzo 2019, veniva quindi a sostenere che – in applicazione dell'art. 92, comma 2, del d.P.R. n. 207 del 2010 e con riferimento ad un appalto di lavori ed in una fattispecie in cui la regola della necessaria corrispondenza tra i requisiti di esecuzione e la quota di esecuzione era però posta (anche) dalla *lex specialis* di gara – la mancanza del requisito di qualificazione in misura corrispondente alla quota

dei lavori, cui si fosse impegnata una delle imprese costituenti il raggruppamento temporaneo in sede di presentazione dell'offerta, era causa di esclusione dell'intero raggruppamento, anche laddove lo scostamento fosse minimo ed anche nel caso in cui il raggruppamento nel suo insieme (ovvero un'altra delle imprese del medesimo) fosse in possesso del requisito di qualificazione sufficiente all'esecuzione dell'intera quota di lavori.

Da parte sua la Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sentenza della Sez. IV, 28 aprile 2022, in C-642/20, ha ritenuto ostativa alla corretta applicazione della direttiva appalti n. 2014/24/UE l'art. 83, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016, il quale imponeva all'impresa mandataria del RTI di eseguire le prestazioni "*in misura maggioritaria*" rispetto a tutti i membri del raggruppamento, vale a dire ad eseguire la maggior parte dell'insieme delle prestazioni contemplate dall'appalto, evidenziando come la disciplina italiana contravvenisse agli obiettivi perseguiti dalla normativa UE di aprire gli appalti pubblici alla concorrenza più ampia possibile e di facilitare l'accesso delle piccole e medie imprese.

Più precisamente l'art. 63 della direttiva n. 2014/24/UE enuncia, al par. 1, che un operatore economico può, per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria nonché quelli relativi alle capacità tecniche e professionali e che, alle stesse condizioni, un raggruppamento di operatori economici può fare affidamento sulle capacità di partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti; al par. 2, invece, stabilisce che, per taluni tipi di appalto, tra cui gli appalti di servizi, "*le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti dall'offerente stesso o, nel caso di un'offerta presentata da un raggruppamento di operatori economici [...], da un partecipante al raggruppamento*".

L'art. 19, par. 2, secondo comma, della direttiva prevede quindi che gli Stati membri possano stabilire clausole *standard* che specifichino il modo in cui i raggruppamenti di operatori economici devono soddisfare le condizioni relative

alla capacità economica e finanziaria o alle capacità tecniche e professionali di cui all'art. 58 di tale direttiva; tuttavia, si è ritenuto che l'art. 83, comma 8, d.lgs. n. 50 del 2016 non si limiti a precisare il modo in cui un RTI deve garantire di possedere le risorse umane e tecniche necessarie per eseguire l'appalto, ai sensi dell'art. 19, par. 2, di detta direttiva, in combinato disposto con l'articolo 58, par.4, della stessa, ma riguardi l'esecuzione stessa dell'appalto, mentre l'art. 63, par. 2, della direttiva autorizza le amministrazioni aggiudicatrici ad esigere, per gli appalti di servizi, che taluni compiti essenziali siano svolti dall'uno o dall'altro partecipante al raggruppamento.

In tale frangente, la Corte di giustizia ha evidenziato che la volontà del legislatore unionale, conformemente agli obiettivi di cui ai *Considerando* 1 e 2 della direttiva *de qua*, consiste nel limitare ciò che può essere imposto a un singolo operatore di un raggruppamento, seguendo un approccio qualitativo e non meramente quantitativo, al fine di incoraggiare la partecipazione di raggruppamenti come le associazioni temporanee di piccole e medie imprese alle gare di appalto pubbliche.

Fatte tali premesse, essenziali ai fini dell'interpretazione della disciplina attualmente in vigore, la nuova formulazione dell'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023, che ha previsto la necessità che il partecipante al raggruppamento temporaneo di imprese, designato come esecutore, sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare, pone effettivamente il dubbio dell'estensione della regola di corrispondenza tra requisiti di qualificazione e rispettiva quota di partecipazione al raggruppamento, al di là dei settori dei lavori, anche per gli appalti di servizi e forniture, visto il generico riferimento alla prestazione e non solo ai lavori.

Tuttavia, deve affermarsi che l'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023 non ha affatto introdotto, con riferimento agli appalti di servizi e forniture, il principio della necessaria corrispondenza tra i requisiti di qualificazione e le quote di partecipazione/esecuzione degli operatori economici facenti parte del

raggruppamento, neppure quale regola generale suppletiva.

La lettera della legge può essere chiarita, in base ad un'interpretazione sistematica, grazie alla lettura complessiva del comma 11 e dell'intero art. 68, il cui comma 9 sancisce la responsabilità solidale di tutti i componenti del raggruppamento per l'adempimento dell'intera prestazione contrattuale.

In particolare, il comma 11 rinvia all'allegato II.12, il cui art. 30 corrisponde agli allegati di cui al precedente d.P.R. n. 207 del 2010 e pone il principio della necessaria corrispondenza tra qualificazione e prestazione di pertinenza, esattamente come in passato, limitatamente ai lavori e non ai servizi o alle forniture.

Ciò è del resto logico, posto che i servizi, come le forniture, costituiscono, in linea di principio, una prestazione unica e non scindibile, per cui i requisiti di qualificazione sono richiesti in via generale, salvo diverse specifiche previsioni della *lex specialis* di gara, al raggruppamento nel suo complesso, fermo restando che il soggetto esecutore, anche in caso di modifiche successive all'aggiudicazione, deve essere in possesso degli specifici requisiti prescritti per la esecuzione della prestazione.

Inoltre, è necessaria una interpretazione conforme alla disciplina unionale ed all'art. 76 Cost. Difatti, la legge delega n. 78 del 2022, all'art. 1, lett. s), ha posto tra i criteri direttivi la revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, che non consente la possibilità di innovare rispetto al passato in ordine al cumulo dei requisiti di qualificazione delle imprese partecipanti al raggruppamento (disciplina che, dunque, non avrebbe potuto essere modificata dal legislatore delegato, il quale doveva attenersi alla differenza esistente in passato tra appalti di servizi e forniture ed appalti di lavoro).

Ad abundantiam, nella relazione al d.lgs. n. 36 del 2023, in sede di commento dell'art. 68, comma 11, è stata significativamente richiamata la sentenza di Cons. Stato, V, 31 marzo 2022, n. 2367, nella quale si legge “la giurisprudenza [...] ha

precisato che per l'appalto di servizi (e di forniture) non vige ex lege il principio di necessaria corrispondenza tra la qualificazione di ciascuna impresa componente il raggruppamento e la quota di prestazione di rispettiva pertinenza, ma la relativa disciplina è rimessa alla lex specialis”.

In definitiva, alla stregua dell'interpretazione sistematica dei commi 2, 4 ed 11 dell'art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023, per gli appalti di servizi e forniture, la regola generale suppletiva è quella del possesso del requisito di capacità tecnica in capo al soggetto collettivo nel suo insieme (esattamente come già in passato), salva specifica previsione della legge di gara che, alla luce della peculiarità della prestazione, imponga il possesso *pro quota* o *pro parte* da parte dei singoli raggruppati esecutori.

Ad ogni modo, l'art. 68, comma 11 cit. ha natura derogabile.

Difatti, ai sensi dell'art. 68, comma 4, lett. b), le stazioni appaltanti possono specificare nei documenti di gara le modalità con cui i raggruppamenti di operatori economici ottemperano ai requisiti in materia di capacità economica e finanziaria o di capacità tecniche e professionali, purché ciò sia proporzionato e giustificato da ragioni obiettive, per cui la *lex specialis* (se proporzionata e giustificata da motivazioni obiettive) prevale sulla norma generale.

Tale prevalenza opera sia laddove la *lex specialis* preveda una disciplina più severa di quella dettata dal legislatore, sia laddove, al contrario, stabilisca una disciplina meno rigida, vista la regola generale, derivante dallo steso par. 63, comma 1, della direttiva UE 2014/24, ai sensi del quale “*per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria stabiliti a norma dell'articolo 58, paragrafo 3, e i criteri relativi alle capacità tecniche e professionali stabiliti a norma dell'articolo 58, paragrafo 4, un operatore economico può, se del caso e per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi*”.

Rientra dunque nella discrezionalità della stazione appaltante – in ipotesi – sia stabilire il fatturato necessario per la qualificazione delle imprese, sia la fissazione delle quote di qualificazione che devono essere possedute dalle imprese

partecipanti ai raggruppamenti.

La natura derogabile dell'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023 non solo risulta coerente con il precedente comma 4, lett. b) – e, quindi, con il criterio di interpretazione sistematica – ma è imposta dall'art. 63, par. 2, della direttiva n. 2014/24, che consente alle sole amministrazioni aggiudicatrici di esigere che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti da un partecipante al RTI (e, quindi, anche da quello che ha i corrispondenti requisiti di partecipazione), sicché la stazione appaltante deve avere la possibilità di derogare ad una diversa regola generale posta dal legislatore, che necessariamente assume valore meramente suppletivo rispetto alla *lex specialis* di gara.

Il requisito di capacità tecnica e professionale, consistente nell'aver svolto forniture analoghe pari ad euro 10.000.000,00 nell'ultimo triennio, risulta integrato dal RTI nel suo complesso (il valore delle commesse dell'ultimo triennio superando i 50 milioni di euro), in conformità dunque proprio con quanto previsto dall'art. 68 comma 11, del d.lgs. n. 36 del 2023, a mente de quale *“I raggruppamenti e i consorzi ordinari di operatori economici sono ammessi alla gara se gli imprenditori o altro raggruppamento che vi partecipano, oppure gli imprenditori consorziati, abbiano complessivamente i requisiti relativi alla capacità economica e finanziaria e alle capacità tecniche e professionali”*.

Analogamente prevedeva il par. 7.4 del disciplinare, (*“Requisiti di capacità tecnico-professionale”*), a mente del quale *“Il requisito delle forniture analoghe di cui al precedente punto 7.3 richiesto in relazione alla prestazione oggetto della commessa deve essere posseduto dal raggruppamento nel complesso”*.

Né è decisiva la circostanza che la mandataria (...) s.p.a. avrebbe dichiarato di aver eseguito forniture di gasolio in misura pari al 33,49% dell'Esperienza Pregressa complessiva (quindi in misura leggermente inferiore alla propria quota - 34% - di esecuzione della commessa), non essendo rilevanti eventuali disallineamenti tra quota di esecuzione di ciascuna impresa partecipante al raggruppamento e requisito di partecipazione (*ex multis*, Cons. Stato, V, 2 dicembre 2019, n. 8249, per

cui negli appalti di servizi e forniture “*non vige ex lege il principio di necessaria corrispondenza tra la qualificazione di ciascuna impresa e la quota della prestazione di rispettiva pertinenza, essendo la relativa disciplina rimessa alle disposizioni della lex specialis della gara*”).

Neppure è fondato l'ulteriore profilo di censura, secondo cui le mandanti del raggruppamento avrebbero omesso di indicare le rispettive quote di esecuzione, così rendendo oggettivamente impossibile alla stazione appaltante verificare se il singolo operatore economico possedesse, o meno, i prescritti requisiti di esecuzione (non essendo *aliunde* possibile desumere quale concreta percentuale della fornitura fosse all'uno o all'altro riferibile).

Sul punto il primo giudice ha rilevato che era del tutto pacifico che “*la quota di esecuzione della mandataria sarebbe stata del 34%, e che da ciò chiaramente si desumeva, nulla essendo ulteriormente precisato e trattandosi di un raggruppamento di tipo «orizzontale», cioè meramente quantitativo, che la restante parte, pari al 66%, sarebbe stata eseguita in parti uguali dalle due mandanti. Tale dato è stato, poi, pienamente confermato dal contratto di mandato stipulato (in data 27 gennaio 2025, anteriore alla proposizione dell'odierno gravame, notificato il 13 febbraio 2025) tra le società componenti il RTI, nel quale è stato disposto che la mandataria svolgerà il 34% della fornitura e le mandanti il 33% ciascuna*”. Inoltre, “*le prescrizioni del disciplinare non prevedevano affatto una causa di esclusione autonoma in relazione al non corretto adempimento di tale onere dichiarativo, né avrebbero potuto legittimamente prevederla, nella vigenza del divieto oggi prescritto dall'art. 10, comma II, del d.lgs. 36/2023*”.

In termini più specifici, va considerata la complessiva portata dell'art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023, trovando la fattispecie qui in esame regolamentazione non solo nel solo comma undicesimo, bensì anche nei commi 2, 4 e 9 (come *retro* già ricordato).

Il secondo comma della norma, *in primis*, prevede che “*Fatto salvo quanto previsto dal comma 4, in sede di offerta sono specificate le categorie di lavori o le parti del servizio o della fornitura che saranno eseguite dai singoli operatori economici riuniti o consorziati, con l'impegno di questi a realizzarle*”; quindi, il successivo comma 4 precisa che “*Le stazioni appaltanti possono: [...]*”;

b) specificare nei documenti di gara le modalità con cui i raggruppamenti di operatori economici ottemperano ai requisiti in materia di capacità economica e finanziaria o di capacità tecniche e professionali, purché ciò sia proporzionato e giustificato da motivazioni obiettive”.

Il comma 9, infine, stabilisce che “*L’offerta degli operatori economici raggruppati o dei consorziati determina la loro responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante, nonché nei confronti del subappaltatore e dei fornitori [...]*”.

Dal combinato delle disposizioni in questione risulta che il principio, invocato dall’appellante, della necessaria corrispondenza tra la qualificazione di ciascuna impresa e la quota della prestazione di rispettiva pertinenza, non trova automatica applicazione, essendo possibile per le stazioni appaltanti prevedere le modalità con cui i raggruppamenti “*[...] ottemperano ai requisiti di capacità economica e finanziaria o di capacità tecniche e professionali*”; quanto alla precisazione contenuta nel comma 11, va inoltre ribadito – *ut supra* – come la stessa riguardi solamente gli appalti di lavori (per i quali valgono le complesse dinamiche proceduralizzate delle qualificazioni SOA, che abilitano ad eseguire lavorazioni secondo categorie e classifiche predeterminate), laddove nel caso di forniture l’impresa esecutrice deve possedere la qualificazione *qualitativa* per il tipo di prestazione che si impegna a svolgere, mentre dal punto di vista quantitativo il requisito può essere soddisfatto cumulativamente dall’intero raggruppamento.

Tale conclusione è del resto coerente la previsione, di cui al comma 9 dell’art. 68 cit., che nel prevedere la responsabilità solidale di tutti i componenti del raggruppamento di fatto sterilizza eventuali rischi di elusione del principio di affidabilità degli operatori economici (rendendo in tal modo non necessaria una corrispondenza stringente tra le quote di qualificazione e le quote di esecuzione).

Nel caso dei servizi e delle forniture (qual è l’ipotesi su cui si controverte), essendo necessario – come detto – che i requisiti relativi alla capacità economica e finanziaria ed alle capacità tecniche e professionali individuati dalla legge di gara siano soddisfatti dal RTI nel suo complesso, i limiti invocati dall’appellante non

trovano fondamento giuridico.

Attesa la natura derogabile (dalla stazione appaltante) della previsione di cui all'art. 68, comma 11 cit., va prioritariamente considerata la *lex specialis* di gara per individuare la disciplina applicabile al caso di specie: al riguardo, quanto ai requisiti di capacità tecnica e professionale, il disciplinare di gara – punto 7.3 – in relazione al Lotto 1 prevedeva che l'operatore economico (qui il RTI offerente) dovesse presentare *“uno o più prospetti sinottici, riferiti all'ultimo triennio, relativi a forniture analoghe (marina, intesa quale rifornimenti a unità navali) a quella richiesta nel lotto in esame, pari a € 10.000.000,00 (diecimilioni/00), in favore di soggetti pubblici e/ o privati”*.

Quindi, il successivo punto 7.4, relativo alle *“indicazioni sui requisiti speciali nei raggruppamenti temporanei, consorzi ordinari, aggregazioni di imprese di rete, GEIE”* precisava che *“I soggetti di cui all'articolo 65, comma 2, lettera e), f) g) e h) del Codice devono possedere i requisiti di ordine speciale nei termini di seguito indicati”*: al riguardo, mentre in relazione al possesso dei requisiti di idoneità professionale veniva puntualizzato che gli stessi dovevano essere posseduti *“da ciascun componente del raggruppamento/consorzio/GEIE anche da costituire, nonché dal GEIE medesimo”*, analoga prescrizione non veniva ribadita per i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale.

In relazione a questi ultimi, invece, si prescriveva che *“Il requisito delle forniture analoghe di cui al precedente punto 7.3 richiesto in relazione alla prestazione oggetto della commessa deve essere posseduto dal raggruppamento nel complesso”*.

In ragione di quanto precede, deve considerarsi corretta la conclusione raggiunta dal primo giudice (pag. 13 sentenza), secondo cui le obiezioni della ricorrente andavano altresì respinte *“Poiché nel caso di specie, la legge di gara all'art. 7.4 espressamente afferma che “il requisito delle forniture analoghe di cui al precedente punto 7.3 richiesto in relazione alla prestazione oggetto della commessa deve essere posseduto dal raggruppamento nel complesso”, non richiedendo, dunque, l'esatta corrispondenza tra le quote di qualificazione e quelle di esecuzione”*.

In questi termini, deve ritenersi che la stazione appellante abbia specificato – come consentitole dalla normativa vigente, nella specie il comma 4 dell’art. 68 d.lgs. n. 36 del 2023 – *“le modalità con cui i raggruppamenti di operatori economici ottemperano ai requisiti di capacità economica e finanziaria o di capacità tecniche e professionali”*.

Riassumendo, il disciplinare di gara prevedeva: 1) che il requisito di idoneità professionale fosse posseduto *“da ciascun componente del raggruppamento”*; 2) che il requisito di capacità economico-finanziaria, fosse invece *“soddisfatto dal raggruppamento temporaneo nel complesso”*; 3) che il requisito di capacità tecnico-professionale dovesse *“essere posseduto dal raggruppamento nel suo complesso”*.

Vanno dunque respinte le censure dell’appellante relative sia alla presunta impossibilità di individuare la quota di fornitura a carico delle mandanti (specificazione tra l’altro correttamente assolta in sede di soccorso istruttorio), sia alla mancata esclusione del RTI a fronte della presunta carenza, in capo alla mandataria (...) s.p.a., del requisito esperienziale.

Con il secondo motivo di appello viene quindi censurato il contenuto del par. 10 della sentenza di primo grado, relativo alla dimostrazione della capacità tecnica e professionale – da parte del RTI poi risultato aggiudicatario – relativamente al lotto n. 1. In particolare, l’autocertificazione presentata – ai sensi del par. 7.3 del disciplinare – dalla (...) s.p.a. indicava solo l’importo complessivo delle forniture analoghe effettuate (pari ad euro 44.381.665,73), ma non conteneva anche il prospetto sinottico richiesto dalla medesima disposizione della *lex specialis*.

Al riguardo, obietta l’appellante che *“La mancanza di questo prospetto – mancanza mai contestata dalle altre parti del giudizio – impedisce di considerare ai fini del possesso del requisito di capacità tecnica e professionale le forniture analoghe effettuate nell’ultimo triennio dalla (...) SpA: il mero dato del loro (presunto) importo complessivo, privo dell’indicazione degli estremi (destinatario, data, importo) delle singole forniture, non è un elemento sufficiente – perché non è tale ai sensi del disciplinare – a costituire prova del requisito de quo”*.

Neppure questo motivo è fondato.

Va preliminarmente rilevato come nessuna disposizione della *lex specialis* di gara preveda l'esclusione dalla gara quale conseguenza della mancata produzione del prospetto sinottico di cui trattasi, né una sanzione di tal tipo è desumibile dal complesso normativo applicabile alla fattispecie in esame.

Ciò premesso, ai sensi del par. 7.3 del disciplinare di gara il prospetto in questione serviva a “*comprovare la propria capacità tecnica e professionale*”: la produzione di tale documento non era dunque necessaria ai fini della partecipazione alla gara (a tal fine essendo sufficiente una semplice autocertificazione del possesso dei requisiti richiesti), bensì di un mezzo finalizzato alla (logicamente successiva) “comprova” dei requisiti precedentemente autocertificati.

A tal riguardo, risulta dagli atti che il prospetto in questione veniva reso disponibile alla stazione appaltante al momento della verifica dei requisiti, in occasione della quale veniva inviato il “Prospetto sinottico” relativo al file 20241031134246816 e l'aggiornamento del FVOE della (...). Né risulta, per contro, che nel caso di specie la verifica dei requisiti da parte della stazione appaltante sia stata in qualche modo infirmata per effetto del comportamento tenuto dal RTI aggiudicatario (l'amministrazione, al riguardo, ha pure prodotto in giudizio la documentazione bancaria verificata).

La dichiarazione resa dalla mandante (...) s.p.a., peraltro, contiene il prospetto indicante i valori delle forniture di gasolio relative, partitamente, agli anni 2021/2022, 2022/2023, 2023/2024, nonché il valore complessivo finale delle forniture dichiarate.

Con il terzo motivo di appello viene censurato il contenuto dei par. 11, 11.1, 11.2 ed 11.3 della sentenza di primo grado, sul presupposto che ciascuna delle imprese del raggruppamento aggiudicatario dovesse possedere tutte le tre certificazioni richieste dalla *lex specialis*, laddove la (...) s.p.a. era priva della certificazione relativa al sistema di gestione per la prevenzione della corruzione. Il primo giudice, infatti, aveva respinto il motivo di ricorso negando – apoditticamente, secondo

l'appellante – che il disciplinare richiedesse il possesso di tutte le certificazioni in capo a ciascun componente del RTI.

Secondo l'appellante, l'obbligo in questione sarebbe desumibile da una disposizione del disciplinare non considerata dal TAR, ossia il par. 7.4, a mente della quale *“il requisito delle forniture analoghe di cui al precedente punto 7.3 richiesto in relazione alla prestazione oggetto della commessa deve essere posseduto dal raggruppamento nel complesso”*: riferendosi tale previsione solo al *“requisito delle forniture analoghe di cui al precedente punto 7.3”* e nulla invece dicendo in merito alle certificazioni (pur rilevando anche queste ultime quali requisiti di capacità tecnica e professionale e sebbene forniture analoghe e certificazioni trovino una comune disciplina nel medesimo paragrafo del disciplinare - par. 7.3, lett. a), dovrebbe ragionevolmente concludersi che il disciplinare abbia circoscritto la possibilità di considerare unitariamente le imprese del raggruppamento solo in ordine al dato delle forniture analoghe.

Analoga possibilità non vi sarebbe invece stata per le certificazioni richieste, requisito che pertanto avrebbe dovuto essere posseduto da ciascuna delle imprese del raggruppamento.

Neppure questo motivo è fondato.

Ai sensi dell'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2013, *“I raggruppamenti e i consorzi ordinari di operatori economici sono ammessi alla gara se gli imprenditori o altro raggruppamento che vi partecipano, oppure gli imprenditori consorziati, abbiano complessivamente i requisiti relativi alla capacità economica e finanziaria e alle capacità tecniche e professionali”*.

La norma, come è evidente, non prevede in alcun punto che ogni singolo partecipante al RTI dovesse indistintamente possedere tutte le certificazioni considerate dal bando; per contro, il raggruppamento ha potuto presentare (in allegato all'offerta) ben più delle tre certificazioni richieste dalla *lex specialis* (in ispecie, la certificazione UNI EN ISO 9001 *“sistemi di gestione per la qualità”* di (...), di (...) e di (...); la certificazione UNI EN ISO 37001:2016 *“sistema di gestione per la*

prevenzione della corruzione” di (...) e di (...); la certificazione UNI EN ISO 14001:2015 “*sistema di gestione ambientale*” di (...) e di (...), oltre a quella di (...), in corso di validità al momento della presentazione dell’offerta).

Al riguardo, va ancora una volta ricordato che il “*soggetto economico che intenderà partecipare alla Procedura*”, cui si riferisce il par. 7.3 del disciplinare nell’individuare i requisiti di capacità tecnico-professionale degli operatori che intendessero presentare un’offerta, era (nel caso qui in esame) il raggruppamento nel suo complesso, non già le singole imprese raggruppate: solo il RTI doveva dunque presentare tutte le certificazioni richieste, il che è indiscutibilmente avvenuto.

Con il quarto motivo di appello viene infine censurato il contenuto dei parr. 15, 15.1, 15.2 e 15.3 della sentenza di primo grado.

L’appellante contesta, in particolare, l’individuazione, da parte della stazione appaltante, del prezzo effettivamente offerto dal RTI (...) sul presupposto che non dovesse essere considerato quanto formalmente indicato nell’offerta economica (un incremento rispetto al prezzo base di 020 euro / litro), bensì quello – diverso – precisato in sede di soccorso istruttorio (un incremento di 0,20 euro / litro), in evidente violazione del principio dell’immodificabilità dell’offerta.

Il ragionamento seguito dal primo giudice ruoterebbe intorno all’argomento per cui il mancato inserimento della virgola nell’offerta economica del RTI (...) costituiva una “*evidente carenza di natura esclusivamente formale che non avrebbe in alcun modo consentito di equivocare o travisare, né tanto meno modificare, l’effettiva portata dell’offerta (non potendosi l’indicazione del ribasso percentuale "020" diversamente interpretare rispetto a "0,20", per il tenore letterale nonché in ragione del contesto in cui è stata resa)*”; per contro, obietta l’appellante, il ragionamento seguito in sentenza darebbe vita ad una patente violazione del principio di immodificabilità dell’offerta, tanto più che non ricorrerebbero neppure i presupposti per l’emendabilità di un ipotetico errore materiale, che si sostanzierebbe “*in un mero refuso riconoscibile ictu oculi dalla lettura dell’offerta e solo se la sua correzione avvenga senza ricorrere a fonti esterne*” (tale sarebbe il

chiarimento – *recte*, la modifica – offerto dalla (...) s.p.a. in sede di soccorso istruttorio).

La sentenza appellata sarebbe inoltre censurabile nella parte in cui ha ritenuto di poter “*prescindere dalla possibilità – o meno – che il sistema consentisse l’inserimento della virgola (in effetti inserita da tutti gli altri partecipanti, ciò che tuttavia di per sé non prova la concreta possibilità di procedervi allorché è avvenuto il caricamento dell’offerta del RTI controinteressato)*”, in tal modo ritenendo irrilevante un profilo che invece avrebbe meritato maggior considerazione.

Il motivo non persuade.

Va preliminarmente rilevato – come correttamente eccepito dall’amministrazione nelle proprie difese – quanto alla presunta insostenibilità dell’offerta del RTI (...), che il disciplinare di gara non prevedeva un limite minimo di incremento per l’offerta (rendendo così accettabili anche incrementi pari allo 0,01%, ovvero lievi) in quanto l’incremento da presentare (il cd. “Delta”) era a sua volta legato ad un valore, il PLATTS, variabile nel tempo a seconda del giorno del calcolo e, quindi, di per sé già dotato di un meccanismo di adeguamento automatico all’aumento dei costi del prodotto da fornire (in ispecie, benzina e gasolio).

Quanto poi alla questione del mancato inserimento della virgola nel valore indicato quale Delta, ritiene il Collegio che proprio l’indicazione del valore “020” non potesse che far ritenere a priori, con ragionevolezza, che il valore realmente inteso fosse 0,20: se l’offerente avesse in ipotesi voluto indicare un Delta parti a 2 – *id est*, “02,0”, come suggerito dall’appellante, infatti, non avrebbe avuto alcun senso inserire il secondo zero (la terza cifra), mentre laddove avesse voluto indicare un valore parti a 20, nessuna plausibile logica avrebbe avuto l’inserimento del primo zero (la prima cifra, nell’ordine), non risultando in atti che lo zero iniziale fosse richiesto (o automaticamente inserito) dalla piattaforma informatica utilizzata.

A fronte dunque di una indicazione formalmente dubbia, ma non manifestamente, né totalmente incerta, correttamente la stazione appaltante ha ritenuto di dover

ottenere dei chiarimenti mediante soccorso istruttorio, chiarimenti che peraltro non risultano palesemente incoerenti con il contesto complessivo in cui si colloca l'offerta, né – come già detto – di per sé idonei a rendere l'offerta economicamente insostenibile.

L'appello principale va dunque respinto, siccome infondato, mentre va dichiarato improcedibile quello incidentale proposto da (...) s.p.a., per (sopravvenuta) carenza di interesse.

La particolarità e la parziale novità delle questioni esaminate giustifica peraltro l'integrale compensazione – fra le parti – delle spese di lite.

P.Q.M.

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

Dichiara improcedibile l'appello incidentale proposto da (...) s.p.a.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Valerio Perotti

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO