

## **TAR Campania, Sezione Prima, Sentenza n. 2926 del 7 maggio 2026**

Appalto integrato – Impegno a conferire mandato per costituzione RTI di progettisti senza data certa – Soccorso istruttorio – Ammissibilità

Publicato il 07/05/2026

**N. 02926/2026 REG.PROV.COLL.**

**N. 07121/2025 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7121 del 2025, proposto in relazione alla procedura CIG (...) da (...) s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di (...), 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., (...) s.r.l., (...) s.r.l., (...), (...) s.r.l., non costituite in giudizio;

(...) Consorzio Stabile a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- 1) del provvedimento di aggiudicazione definitiva della gara indetta dalla Provincia di (...) e avente ad oggetto "*Lavori di revamping dell'impianto STIR di S. Maria C.V. al fine di valorizzare la frazione secca tritovagliata (FST) e produrre polimeri da riciclare*", di cui alla determina Dirigenziale n. 1896 del 11.11.2025, protocollata il 17.11.2025 al n. 60604 e pubblicata il 21.11.2025;
- 2) della determina Dirigenziale n. 2060 del 3.12.2025, protocollata il 4.12.2025 al n. 64748 e pubblicata il 5.12.2025;
- 3) del verbale di gara n. 3 del 28.8.2025, nella parte in cui la commissione si è determinata nel senso di attivare il soccorso istruttorio nei confronti del controinteressato;
- 4) del verbale di gara n. 4 del 9.9.2025, nella parte in cui la commissione ha ammesso con riserva il controinteressato;
- 5) del verbale di gara n. 6 del 23.9.2025, nella parte in cui la commissione ha revocato il provvedimento di esclusione adottato nella precedente seduta di gara;
- 6) di ogni altro atto presupposto e/o connesso ancorché non conosciuto;

nonché per la declaratoria

di inefficacia del contratto di appalto eventualmente sottoscritto, e per il subentro nella sua esecuzione della (...) s.p.a., stante la sua disponibilità ad eseguirne la prestazione;

e, infine, ai sensi del combinato disposto degli art. 116 c.p.a. e 36 co. 4 D.Lgs. n. 36/2023, per l'annullamento:

della nota del 16.12.2025 prot. 67650 con la quale la Provincia di (...), nell'evadere l'istanza di accesso della ricorrente, non ha osteso la documentazione relativa all'offerta tecnica di cui ai criteri 1.1 e 4.1, nonché ha previsto la sola visione degli elaborati di cui ai criteri 1.2, 2.1, 2.2 e 5.1 e l'oscuramento della tabella di cui al documento relativo al criterio 3.1.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di (...) e di (...) Consorzio Stabile a r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2026 il dott. Pierangelo Sorrentino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1.- Con il ricorso introduttivo del presente giudizio (...) s.p.a. ha impugnato, unitamente agli atti presupposti indicati in epigrafe, l'aggiudicazione (D.D. n.1896 dell'11/11/2025) della gara indetta dalla Provincia di (...) avente ad oggetto l'appalto integrato per i *“Lavori di revamping dell'impianto STIR di S. Maria C.V. al fine di valorizzare la frazione secca tritovagliata (FST) e produrre polimeri da riciclare”*.

La stessa società ha agito, contestualmente, ex artt. 116 c.p.a. e 36 co. 4 d.lgs. n. 36/2023, per l'annullamento della nota del 16/12/2025, prot. 67650, con la quale la Provincia di (...), nell'evadere l'istanza di accesso della ricorrente, non aveva osteso la documentazione relativa all'offerta tecnica di cui ai criteri 1.1 e 4.1, e aveva previsto la sola visione degli elaborati di cui ai criteri 1.2, 2.1,2.2 e 5.1 e l'oscuramento della tabella di cui al documento relativo al criterio 3.1.

2.- Secondo la prospettazione contenuta in ricorso, la Provincia avrebbe attivato il soccorso istruttorio a beneficio della controinteressata in difetto dei presupposti richiesti dall'art. 101, d.lgs. n. 36/2023.

La S.A., in questo modo, per un verso, avrebbe consentito un'illegittima 'sanatoria' dell'omessa produzione del D.G.U.E. del Gruppo di progettisti previsto dalla *lex specialis* di gara (Disciplinare, V.1, p. 7, a mente del quale “[S]e il concorrente è in possesso di attestazione SOA per sola costruzione dovrà indicare nell'offerta [...] ai fini della progettazione [...] più professionisti tra loro riuniti in subraggruppamento, applicando le

*disposizioni dell'art. 68 d.lgs. 36/2023*"); per altro verso, in violazione dell'art. 101, comma 1, lett. a), avrebbe ritenuto sanata l'omessa allegazione, da parte del controinteressato, dell'impegno a conferire mandato collettivo speciale con rappresentanza per la futura costituzione del suddetto R.T.P., nonostante il documento trasmesso in esito all'attivazione del soccorso istruttorio, contenente il suddetto impegno, non fosse dotato di data certa (motivo *sub I*).

Una ulteriore e distinta violazione dell'art. 101 *cit.* discenderebbe – deduce ancora la ricorrente – dalla reiterazione del soccorso istruttorio a beneficio del consorzio controinteressato e dalla illegittima riammissione in gara di quest'ultimo, disposta dalla Provincia nonostante la mancata ottemperanza nel termine assegnato alla (seconda) richiesta di integrazione istruttoria, per avere il consorzio omesso di indicare il professionista individuato quale “*geologo*” ai sensi del punto V.7 del Disciplinare (motivo *sub II*).

3.- La Provincia di (...) e il consorzio controinteressato, costituitisi in giudizio, hanno entrambi svolto controdeduzioni a confutazione delle censure sollevate in ricorso, del quale hanno chiesto il rigetto perché privo di fondamento.

4.- Accolta dal Collegio l'istanza di tutela cautelare (con l'ordinanza n. 205/2026, confermata in appello da Cons. Stato, Sez. IV, n. 474/2026), all'udienza pubblica del 25 febbraio 2026, in vista della quale le parti hanno depositato memorie e repliche, la controversia è stata trattenuta infine indecisione.

5.- Il Collegio è dell'avviso che la propria valutazione espressa in sede di *summaria cognitio* in punto di fondatezza del gravame richieda di essere rimeditata alla luce delle intervenute sopravvenienze giurisprudenziali e all'esito di una più analitica e approfondita disamina della *res controversa*.

6.- Il Consiglio di Stato (Sez. V, 23/02/2026, n. 1438) ha invero di recente osservato, con approfondita quanto persuasiva motivazione, che (anche) il ‘nuovo’ soccorso istruttorio disciplinato dall'art. 101, d.lgs. n. 36/2023 sia attivabile nel caso di omessa produzione del D.G.U.E. (il caso esaminato riguardava il mancato

caricamento nella busta amministrativa telematica del D.G.U.E. della mandante del R.T.I. aggiudicatario, allegato alla domanda di partecipazione a firma congiunta di mandante e mandataria).

6.1.- Siffatta impostazione interpretativa assume rilievo decisivo ai fini della reiezione della prima censura articolata dalla società ricorrente.

6.1.1.- La riconosciuta legittimità dell'attivazione del soccorso istruttorio allo scopo di sanare l'omessa produzione del D.G.U.E. di un concorrente, infatti, non può che riverberarsi, elidendola, sulla fondatezza della doglianza –analoga a quella disattesa dal Consiglio di Stato – con cui l'odierna ricorrente contesta la violazione dell'art. 101, comma 1, d.lgs. n. 36/2023 per avere la S.A. richiesto al consorzio controinteressato di trasmettere i D.G.U.E. dei progettisti del R.T.P dal medesimo indicato.

La censura, pertanto, per le stesse ragioni esposte dal Consiglio di Stato con il relativo precedente (da intendersi qui richiamato a tutti gli effetti ai sensi dell'art. 74 cod.proc.amm.) non può che essere disattesa.

7.- Con la seconda doglianza di cui si compone il motivo *sub* I la ricorrente deduce, come accennato, un'ulteriore violazione del cit. art. 101 (comma 1,lett. a)), sul presupposto che la Provincia di (...) avrebbe illegittimamente ritenuto sanata l'omessa presentazione dell'impegno a costituire il R.T.P. da parte del consorzio controinteressato, dal momento che, in riscontro al soccorso istruttorio, quest'ultimo aveva prodotto un documento privo di data certa, in quanto sprovvisto di marcatura temporale.

7.1.- Il Collegio osserva al riguardo che l'art. 101, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 36/2023 prevede espressamente la sanabilità della mancata presentazione dell'*“l'impegno a conferire mandato collettivo speciale in caso di raggruppamenti di concorrenti non ancora costituiti [...] mediante documenti aventi data certa anteriore al termine fissato per la presentazione delle offerte”*.

Tale requisito, assume la ricorrente, *“si applica a tutti i raggruppamenti, indipendentemente*

*dalla loro natura giuridica*” (memoria dep. in data 8/2/2026, p.4).

L'affermazione non è però condivisibile.

7.2.- L'assunto di parte ricorrente sconta difatti, ad avviso del Collegio, una inammissibile svalutazione del dato letterale della norma appena citata, e oblitera l'elemento fattuale per cui la regolarizzazione documentale, nel caso di specie, non ha riguardato il concorrente, bensì solo i “*progettisti indicati*” da quest'ultimo, laddove, di contro, il *cit.* art. 101, comma 1, lett. a) è riferito ai “*concorrenti*”, cioè agli operatori economici che “*concorrono*” in seno alla procedura evidenziale, sicché non dovrebbe trovare applicazione nel distinto caso di raggruppamenti di progettisti indicati (si v. T.A.R. Abruzzo, 8/4/2021,181).

7.3.- Il raggruppamento di progettisti meramente “*indicati*” non rientra, infatti, nella figura del ‘concorrente’, né tanto meno in quella di ‘operatore economico’.

7.3.1.- Sul punto, è opportuno osservare che, secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 13/2020), il progettista c.d. indicato (a differenza di quello ‘associato’) va qualificato come professionista esterno incaricato di redigere il progetto esecutivo. Non si tratta, dunque, di “*operatore economico*”, ma, piuttosto, di un “*prestatore d'opera professionale (art. 2229 c.c.)*” (Cons. Stato, Ad. plen., 9 luglio 2020, n.13), e pertanto non di un “*offerente*”, ma, piuttosto, di “*un collaboratore (o, più propriamente, un ausiliario) del concorrente*” (Cons. Giust. Amm. Regione Sicilia, 31 marzo 2021, n. 276), pertanto privo della “*qualità di concorrente*” (Cons. Stato, Sez. V, 11 novembre 2022, n. 9923), con la conseguenza che i progettisti “*indicati*” devono possedere solo i requisiti di affidabilità e di capacità tecnica, e non anche quelli di carattere strettamente organizzativo (Cons. Stato, Sez. V, 26 gennaio 2024, n. 850).

7.4.- Ne discende, con riferimento alla specifica figura di raggruppamento di progettisti semplicemente “*indicati*”, che l'assenza della data certa dell'impegno a conferire mandato collettivo speciale per la sua futura costituzione (in caso di aggiudicazione) non può essere considerata ostativa alla sanabilità, mediante

soccorso istruttorio, dell'omessa presentazione del suddetto impegno.

Diversamente opinando, infatti, verrebbe surrettiziamente a introdursi una limitazione dell'efficacia sanante del soccorso istruttorio non prevista dal Legislatore, con la conseguenza che, come condivisibilmente obiettato dal consorzio controinteressato, si configurerebbe una causa di esclusione inedita contraria al principio di tassatività di cui all'art. 10, d.lgs. n. 36/2023.

7.4.2.- Al di là, poi, del dato letterale, l'interpretazione che esclude l'applicabilità delle limitazioni dettate dalla lett. a) del comma 1 del cit. art. 101 al caso del raggruppamento di progettisti "indicati" appare maggiormente conforme ai principi dell'accesso al mercato, compatibilmente con le esigenze del contratto, ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n. 36/2023, e di massima partecipazione, di cui al successivo art. 10: principi che fungono da canone ermeneutico, indirizzando l'esegesi delle norme e imponendo, a fronte di più possibili interpretazioni, di escludere l'opzione che determini limitazioni all'accesso al mercato, dovendo essere semmai favorita l'ammissione del più elevato numero di concorrenti.

Ne deriva l'infondatezza della doglianza e, con essa, del motivo *sub* I nella sua interezza.

8.- Il motivo di ricorso *sub* II è incentrato sulla lamentata illegittimità della riammissione in gara del consorzio controinteressato.

8.1.- La Provincia di (...), deduce la ricorrente, anzitutto, avrebbe violato l'art. 101 del codice dei contratti pubblici, avendo illegittimamente reiterato il soccorso istruttorio a beneficio del consorzio, attivandolo "*non una, ma più volte* [NDR: due, con note del 29/8 e del 9/9/2025] [...] *violando il principio di perentorietà del termine di regolarizzazione*".

8.1.1.- L'esclusione del controinteressato, inoltre, per la ricorrente sarebbe comunque una conseguenza ineludibile della mancata ottemperanza alla richiesta di integrazione del 9 settembre 2025, con cui la Provincia aveva richiesto l'indicazione dei nominativi dei tecnici componenti il Gruppo di lavoro "*incaricati*

*delle varie prestazioni relative alla progettazione esecutiva”* (si v. la cit. nota del 9/9/2025): il consorzio, infatti, ha trasmesso in riscontro una dichiarazione incompleta, avendo omesso di indicare il professionista individuato quale “*geologo*” ai sensi del punto V.7 del Disciplinare, professionista la cui “*presenza [...] è un requisito essenziale di partecipazione e qualificazione del Gruppo di Lavoro*” (si v. la comunicazione di esclusione n.0046447 del 16/9/2025, p. 2).

Da qui l’affermata illegittimità della riammissione in gara, in quanto l’esclusione del consorzio sarebbe un portato inevitabile della mancata integrazione documentale nel termine assegnato.

Anche questo motivo è infondato. E tanto con riferimento a entrambi i suoi profili.

8.2.- Non v’è stata, nel corso della procedura evidenziale in esame, alcuna reiterazione del soccorso istruttorio.

8.2.1.- La Provincia, con la nota del 9/9/2025 (avente ad oggetto “*Richiesta di precisazioni?*”), si è legittimamente avvalsa della specifica disposizione della *lex specialis* (Disciplinare, § VII.2, p. 23) – non impugnata dalla ricorrente – a mente della quale “[O]ve il concorrente produca dichiarazioni o documenti non perfettamente coerenti con la richiesta [di soccorso istruttorio] la stazione appaltante può chiedere ulteriori precisazioni o chiarimenti, limitati alla documentazione presentata in fase di soccorso istruttorio, fissando un termine a pena di esclusione. Al di fuori delle ipotesi di cui all’articolo 101 del Codice è facoltà della stazione appaltante invitare, se necessario, i concorrenti a fornire chiarimenti in ordine al contenuto dei certificati, documenti e dichiarazioni presentati secondo la tempistica sopra indicata”.

8.2.2.- Tale previsione attribuiva alla stazione appaltante il potere di valutare se effettuare ulteriori richieste ai concorrenti, e, nel caso si rivelasse necessario, di chiedere precisazioni e chiarimenti sulla documentazione presentata in sede di soccorso istruttorio, anche al di fuori delle ipotesi di cui all’art. 101 cit..

Tanto basta a escludere la fondatezza della censura sulla contestata “reiterazione”

del soccorso istruttorio.

8.3.- Né, venendo al secondo profilo della complessiva doglianza articolata sub II, può attribuirsi valenza escludente al mancato rispetto del termine – due giorni – assegnato al consorzio con la indicata richiesta integrativa del 9/9/2025.

8.3.1.- Sul punto assume rilievo decisivo, ad avviso del Collegio, il dato ‘sostanziale’ – in concreto incontestato – della effettiva sussistenza, nella specie, del requisito di partecipazione correlato alla presenza del geologo nel Gruppo di progettazione indicato dal consorzio, ancorché il nominativo di quest’ultimo non sia stato espressamente indicato nella documentazione più immediatamente trasmessa a seguito della richiesta di precisazione del 9 settembre 2025 (ma pur sempre fornito alla Stazione appaltante all’atto della richiesta di riammissione del 23 settembre del 2025 all’esito accolta).

8.3.2.- Con riferimento alla figura del geologo, il disciplinare ha richiesto un professionista “[...] *con esperienza nelle indagini e negli studi geologici* [...]”, in possesso della “[...] *iscrizione al relativo albo professionale*”, e ha consentito espressamente che – come nel caso che occupa – questi possa essere anche un “[...] *dipendente* [...]” dei soggetti ricompresi nel gruppo di lavoro (Disciplinare, § V.7, pag. 11).

8.3.3.- Ebbene, tali condizioni ricorrono entrambe nella specie, in ragione della presenza nell’organico della (...) s.r.l. – fin dall’anno 2017 – del geologo dott. (...). E, a fronte di ciò, la mancata indicazione del nominativo del suddetto professionista assume la connotazione di una carenza meramente formale, posto che, dal punto di vista sostanziale, è pacifico che tale geologo fosse già in precedenza incardinato nell’organico dello studio (...) indicato in sede di offerta.

8.3.4.- Il mancato adempimento della richiesta integrativa non è, dunque, certo un indice rivelatore di una carenza *ab origine* di requisiti, né del tardivo e inammissibile adempimento di obblighi che andavano indefettibilmente soddisfatti non oltre la presentazione delle offerte, sicché, ad avviso del Collegio, valorizzando debitamente anche il canone della buona fede e degli obblighi di leale

collaborazione nel rapporto amministrativo, la riammissione in gara disposta dalla stazione appaltante deve ritenersi legittima.

8.3.5.- Considerata la sussistenza di fondo del requisito, la richiesta esclusione del consorzio confligge apertamente, infatti, con la positivizzazione del principio del risultato e con la lettura ‘*sostanzialistica*’ del soccorso istruttorio, istituto che mira a consentire l’aggiudicazione della gara in favore del concorrente che risulti effettivamente in possesso dei relativi requisiti, pur se non tutta la documentazione sia stata presentata unitamente alla domanda di partecipazione (*ex multis* Cons. Stato, Sez. III, n. 10452 del 2023; TAR Lazio, Sez. I-bis, 6 febbraio 2024, n. 2234).

8.3.6.- Il soccorso istruttorio è uno strumento di leale collaborazione con cui la stazione appaltante chiede al concorrente, in presenza di carenze formali, e ferma l’immodificabilità della propria offerta, di sanare, integrare o chiarire la documentazione presentata in gara. Esso costituisce espressione di sovraordinati principi di matrice europea, quali tutela della concorrenza, massima partecipazione e proporzionalità, e mira ad evitare che eventuali irregolarità o inadempimenti, meramente estrinseci, possano pregiudicare gli operatori economici più meritevoli: e ciò anche nell’interesse della stessa stazione appaltante, che potrebbe perdere l’opportunità di selezionare il concorrente migliore per vizi procedurali facilmente emendabili (Consiglio di Stato, Sez. V, 2 marzo 2017, n. 975).

8.3.7.- Va rimarcato, infine, che “[g]li errori, le omissioni dichiarative e documentali che non intaccano le garanzie sostanziali (il possesso dei requisiti prescritti dalla legge di gara), in quanto non alterano in alcun modo il leale confronto competitivo, non avvantaggiano nessun concorrente a discapito degli altri e pertanto non possono avere portata espulsiva (Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 febbraio 2022, n. 1308; Consiglio di Stato, Sez. V, 9 gennaio 2024, n. 295)” (Cons. Stato, Sez. V, 1438/2026, cit.).

8.3.8.- Il Collegio deve dunque respingere l’impostazione di parte ricorrente che, in definitiva, nel far prevalere il dato formale su quello sostanziale, contrasta con la *ratio* ispiratrice dell’istituto del soccorso istruttorio, oltre che con i generali principi

di favor *participationis* e – soprattutto – del risultato, quest'ultimo da intendersi quale criterio interpretativo e applicativo di tutte le disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici.

Il motivo *sub* II è dunque da respingere nella sua interezza.

9.- Quanto, infine, all'*actio ad exhibendum*, la Sezione deve confermare la conclusione dell'irricevibilità del ricorso *in parte qua* per tardività già riscontrata in fase cautelare, dal momento che la relativa domanda è stata spiegata dopo il decorso del termine di 10 giorni previsto dall'art. 36, comma 4, d.lgs. n.3 6/2023, posto che parte ricorrente già in data 28 novembre 2025 aveva preso diretta visione dell'offerta della controinteressata e delle relative limitazioni all'accesso opposte, e, tuttavia, ha notificato il proprio ricorso solo il successivo 17 dicembre.

10.- Il ricorso, in conclusione, è irricevibile quanto all'*actio ad exhibendum*, e infondato con riferimento all'azione di annullamento dell'aggiudicazione.

11.- Le spese possono tuttavia essere compensate, attesa la complessità delle questioni esaminate e l'andamento del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara irricevibile con riferimento dalla domanda di accesso, e per ogni altro aspetto lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Giuseppe Esposito, Consigliere

Pierangelo Sorrentino, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Pierangelo Sorrentino**

**IL PRESIDENTE**

**Nicola Gaviano**

**IL SEGRETARIO**