

Consiglio di Stato, Sezione Terza, Sentenza n. 4484 del 4 giugno 2026

Appalti pubblici – Verifica dei requisiti – Mancato ricorso al FVOE – Errore nella registrazione dei dati imputabile a
OE – Esclusione dalla gara – Illegittimità – Attivabile soccorso istruttorio

Pubblicato il 04/06/2026

N. 04484 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 00589/2026 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 589 del 2026, proposto da (...) S.r.l. in proprio e quale capogruppo del costituendo r.t.i. (...), (...) S.p.a. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Ciulli, Pasquale Simari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...) S.r.l. in proprio e quale capogruppo del costituendo r.t.i, non costituita in giudizio;

(...) in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio fisico eletto presso il suo studio in (...);

(...) S.r.l. (...) in persona dei rispettivi legali rappresentanti *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 la Toscana (Sezione Terza) n. 01856/2025, resa tra le parti:

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) e di (...) S.r.l. S.B.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2026 il Cons. Antonio Massimo Marra e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

FATTO e DIRITTO

1.- L'odierna appellante principale (...) S.r.l. – di qui in poi per brevità soltanto (...) – ha partecipato, quale capogruppo di un costituendo r.t.i. con (...) S.p.a, alla «Procedura aperta per l'affidamento del servizio di ottimizzazione e recupero fiscale per le Aziende e gli Enti non commerciali del SSRT, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per un importo a base d'asta di € 1.262.173,60», indetta da (...), con delibera n. 336 dell'8 agosto 2024.

1.1. Alla gara hanno partecipato, tra gli altri, il costituendo r.t.i. (...) s.r.l. - (...) S.p.a. odierno appellante, e il costituendo r.t.i. (...) s.r.l. - (...) s.r.l., odierno controinteressato.

1.2. In esito all'esame delle offerte tecniche ed economiche la Commissione giudicatrice disponeva l'aggiudicazione in favore del r.t.i. (...) – (...), collocando il R.T.I. (...) – (...) in posizione non utile.

1.3. Con la determinazione dirigenziale n. 664 del 21 maggio 2025, infine, l'appalto è stato quindi aggiudicato allo stesso r.t.i. capeggiato da (...).

1.4. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio e proposto avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, (...), odierna appellante principale, ha chiesto l'annullamento di tali esiti di gara e il risarcimento del danno subito, ove possibile mediante subentro nel rapporto contrattuale, articolando le censure di cui *infra* anche in ordine all'offerta tecnica ed economica formulata dalla società aggiudicataria. Nello specifico erano articolati in particolare tre motivi e precisamente. 1) Si deduceva la violazione del d.lgs. n. 36 del 2023 e della *lex specialis*, nonché eccesso di potere, per erronea attribuzione del punteggio relativo all'offerta formativa, lamentando che la Commissione avesse sottovalutato l'offerta del RTI (...) (90 ore per l'intera durata e per singolo ente), senza considerare tale moltiplicatore, e avesse invece attribuito il massimo punteggio a un'offerta inferiore, alterando l'esito della valutazione. 2) Si denunciava violazione degli artt. 107 e 108 del d.lgs. n. 36 del 2023 ed eccesso di potere per illogicità e travisamento, con riguardo alla valutazione della struttura organizzativa, risultata incoerente in quanto il RTI ricorrente, pur dotato di maggiori risorse professionali, aveva ricevuto un punteggio inferiore o uguale rispetto ad operatori meno strutturati. 3) Si deduceva, infine, la violazione degli artt. 94 ss. del d.lgs. n. 36 del 2023 e della *lex specialis* per l'illegittima ammissione del RTI aggiudicatario, sia in ragione delle anomalie connesse al FVOE della mandante (...) s.r.l., gestite mediante un'irrituale interlocuzione, sia per l'inadeguata istruttoria sulla dichiarata violazione in materia di sicurezza sul lavoro da parte di (...) s.r.l.

2. Si è costituita in giudizio anche in questo grado di giudizio (...), per chiedere la reiezione del ricorso, di cui ha eccepito la infondatezza. Si è costituita in giudizio

altresì la odierna controinteressata (...), concludendo negli stessi termini ed eccependone l'inammissibilità sotto plurimi rilievi.

3. Nella udienza pubblica del 21.5.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Osserva anzitutto il Collegio che l'appello, benché sorretto da un impianto argomentativo ampio e in più punti suggestivo, non meriti accoglimento. Le censure proposte, infatti, anche quando pongono in luce possibili margini di ambiguità della *lex specialis* o talune disomogeneità applicative, non raggiungono quella soglia di evidenza critica idonea a incrinare la complessiva tenuta dell'azione amministrativa e della decisione di primo grado. Il Collegio può, dunque, prescindere, in limine, dall'esame analitico delle eccezioni preliminari sollevate dalle parti appellate – tra le quali assumono rilievo quelle attinenti alla carenza di interesse e alla cd. prova di resistenza – le quali, pur non prive di consistenza, restano assorbite alla luce dell'infondatezza nel merito delle tre doglianze introdotte.

4.1. Con il primo motivo, l'appellante ripropone la questione relativa alla interpretazione del criterio B.2 concernente le ore di formazione, prospettando la necessità di una lettura che valorizzi il numero complessivo degli enti potenzialmente aderenti alla convenzione; tuttavia, una simile opzione ermeneutica non appare in linea con il tenore testuale della *lex specialis*, la quale, facendo riferimento all'"Ente" al singolare, si presta più coerentemente a essere intesa quale indicazione di un parametro unitario, non suscettibile di moltiplicazioni fondate su elementi eventuali e non predeterminabili, quale appunto il numero degli enti aderenti a una convenzione quadro, che per sua natura presenta un contenuto aperto e progressivamente definibile. In tale prospettiva, la scelta della Commissione di attenersi al dato letterale e di assumere quale base di valutazione il numero di ore annue offerte per ciascun ente non

appare irragionevole né incoerente con la struttura della procedura, rispondendo anzi all'esigenza di garantire uniformità e certezza applicativa, evitando che la valutazione venga ancorata a parametri ipotetici o meramente eventuali. Né sembra possibile desumere l'esistenza di una reale ambiguità della clausola dalla pluralità delle modalità con cui i concorrenti hanno formulato le rispettive offerte, trattandosi di un indice che, pur segnalando un certo grado di elasticità applicativa, non consente di sovvertire il dato letterale della disposizione, soprattutto nei casi in cui – come quello in esame – la stessa stazione appaltante ha fornito chiarimenti confermativi dell'impostazione seguita. Va, infine, considerato che anche sotto un profilo strettamente funzionale, la diversa interpretazione patrocinata dall'appellante non appare decisiva, non emergendo elementi tali da far ritenere che l'eventuale accoglimento della censura avrebbe potuto determinare un mutamento dell'esito della procedura, alla luce del differenziale di punteggio complessivo risultante dagli atti. La prima censura deve esser perciò respinta.

4.2. Con il secondo motivo, l'appellante censura le valutazioni espresse dalla Commissione con riferimento ai criteri *A.1* e *C.1*, prospettando, attraverso un'analisi comparativa delle offerte, asserite incongruenze, in particolare quanto alla struttura organizzativa e alla valorizzazione delle proposte migliorative. In tale prospettiva, viene invocato il principio, consolidato in giurisprudenza, del sindacato pieno ed effettivo del giudice amministrativo sulla discrezionalità tecnica. Il Collegio, muovendo da tali premesse, rileva tuttavia che le censure non superano il limite fisiologico della opinabilità tecnica, risolvendosi, nella sostanza, nella prospettazione di una diversa valutazione di merito. Quanto, in particolare, al criterio *A.1*, l'appellante valorizza la maggiore consistenza numerica e qualificazione del proprio gruppo di lavoro, contrapponendola alla composizione, in parte *junior*, del *team* dell'aggiudicataria, e deduce l'illegittima considerazione

di elementi non espressamente previsti dalla *lex specialis*, quali la coesione del gruppo o la presenza territoriale.

Tali rilievi, pur meritevoli di apprezzamento, non evidenziano una valutazione manifestamente illogica. Gli elementi valorizzati dalla Commissione – tra cui la continuità operativa, la coerenza organizzativa e la concreta disponibilità del *team* – appaiono, infatti, riconducibili al perimetro del criterio valutativo, che richiedeva un giudizio complessivo sulla completezza e professionalità del gruppo, anche in termini di continuità ed effettività delle prestazioni. La diversa ponderazione di tali elementi rientra nella sfera della discrezionalità tecnica e non si traduce, di per sé, in una violazione della *lex specialis*.

Analoghe considerazioni valgono per il criterio *C.I.* L'appellante deduce un travisamento della propria offerta – segnatamente con riferimento al visto di conformità e alle proposte migliorative, tra cui quella relativa alla contabilità *accrual* (*recte: accrual accounting*) – prospettando altresì una disparità di trattamento. Anche sotto tale profilo, pur potendosi auspicare una maggiore analiticità motivazionale, non emergono vizi macroscopici di illogicità o travisamento. Le censure, ancora una volta, si risolvono in una contestazione della misura del punteggio attribuito, espressione di un giudizio tecnico complessivo non suscettibile di sindacato sostitutivo.

Anche il secondo motivo deve essere quindi respinto.

4.3. Quanto, infine, al terzo motivo di gravame, con il quale l'appellante deduce l'illegittimità della verifica dei requisiti in capo alla mandante del R.T.I. aggiudicatario, per il mancato ricorso al Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (F.V.O.E.), assumendo che l'errore nella registrazione dei dati non sarebbe riconducibile a un malfunzionamento del sistema e, come tale, non potrebbe essere sanato mediante soccorso istruttorio, il Collegio reputa che la

doglianza, esaminata nella sua effettiva consistenza sostanziale e nel suo portato critico, sia priva di decisività rispetto all'esito auspicato.

Ed infatti, la prospettazione della società appellante, muove da una premessa interpretativa eccessivamente rigida del perimetro applicativo degli strumenti digitali di verifica, postulando una distinzione netta e non mediata tra errore imputabile all'operatore economico e malfunzionamento del sistema, distinzione che, nella concreta fisiologia delle procedure telematiche, non appare sostenuta da un adeguato riscontro né sul piano normativo né su quello funzionale.

In una lettura sistematica e non atomistica della disciplina di riferimento, deve piuttosto rilevarsi come il F.V.O.E. costituisca uno strumento di semplificazione e accelerazione delle verifiche, privo tuttavia di carattere esclusivo e insuscettibile di determinare, in via automatica, effetti espulsivi in presenza di disallineamenti meramente formali o di errori materiali nella fase di implementazione dei dati.

Sotto tale profilo, l'errore nella registrazione – lungi dal potersi qualificare in termini di inadempimento sostanziale agli obblighi dichiarativi o documentali – si atteggia piuttosto come irregolarità emendabile, ove non emerga alcuna compromissione dell'affidabilità dell'operatore né alterazione della *par condicio competitorum*. Ne consegue che l'amministrazione ben può, nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica e nel rispetto del principio di proporzionalità, attivare strumenti di interlocuzione procedimentale volti a chiarire e integrare il dato inesattamente rappresentato.

In tale ottica, il soccorso istruttorio assume una funzione non già surrogatoria di carenze essenziali, ma di fisiologico completamento del quadro informativo, in presenza di situazioni ambigue o imperfettamente rappresentate, senza che ciò si traduca in un'indebita alterazione della competizione.

In assenza di elementi univoci atti a dimostrare che il mancato utilizzo del

F.V.O.E. abbia inciso in modo sostanziale sulla verifica dei requisiti o abbia determinato un *vulnus* ai principi di trasparenza e parità di trattamento, la censura in esame non si appalesa quindi idonea a fondare l'invocato effetto espulsivo, risolvendosi, piuttosto, in una doglianza di carattere meramente formale, priva di incidenza sostanziale sul procedimento di gara e sul suo esito.

Anche tale doglianza, pertanto, non risulta meritevole di accoglimento.

5. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello deve, pertanto, essere respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

6. In considerazione della peculiarità delle questioni esaminate, ricorrono giusti motivi per disporre la compensazione integrale delle spese del presente grado di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

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

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Nicola D'Angelo, Presidente F/F

Giovanni Tulumello, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere, Estensore

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

Raffaello Scarpato, Consigliere

L'ESTENSORE

Antonio Massimo Marra

IL PRESIDENTE

Nicola D'Angelo

IL SEGRETARIO