Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 7856 del 29 ottobre 2026

Appalti pubblici – Offerta tecnica – Omessa allegazione di un documento – Principio del once only – Non invocabile per ottenere punteggio premiale – Soccorso istruttorio non attivabile

Pubblicato il 29/10/2026

N. 07856 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 04150/2026 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 4150 del 2026, proposto da (...) Soc. Cons. 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;

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 persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n. 7057/2026;

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 15 ottobre 2026 il Cons. Roberto Michele Palmieri e uditi per le parti gli avvocati (...) e (...) per (...) soc. cons. a r.l, (...) per (...) s.p.a. e (...) per (...);

FATTO e DIRITTO

1. La società (...) ha impugnato innanzi al TAR Lazio la determina di approvazione dell'aggiudicazione prot. U.0688112 del 31 luglio 2025, a firma del Responsabile Gestione Appalti Lavori di Manutenzione di (...) s.p.a, con la quale è stata disposta l'approvazione, ai sensi dell'art. 17, comma 5 del Codice nonché ai sensi del Disciplinare di gara, della proposta di aggiudicazione, in favore del concorrente primo graduato (...) s.c. a r.l, (di seguito: il Consorzio), nell'ambito della gara per l'affidamento dell'"*Accordo Quadro quadriennale per l'esecuzione dei lavori di manutenzione degli impianti tecnologici sulla rete nazionale (...) – 2024, suddiviso in n. 13 lotti – Lotto 7 – Lazio*".

A sostegno del ricorso, essa ha dedotto la sussistenza di plurime disposizioni di legge, nonché l'eccesso di potere da parte dell'Amministrazione.

Ha chiesto pertanto l'annullamento dell'atto impugnato, con contestuale declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato, ed aggiudicazione dello stesso in proprio favore, ovvero, in subordine, per il risarcimento del danno per equivalente economico monetario.

Il tutto con vittoria delle spese di lite.

Costituitisi in giudizio, (...) s.p.a. e il Consorzio hanno chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

Con sentenza n. 7057/26 il TAR Lazio ha accolto il ricorso, con riferimento al profilo concernente l'erronea valorizzazione del terzo intervento dichiarato ai fini dell'attribuzione del punteggio relativo al sub-criterio B.2.1 ("*Esperienza specifica*"), con conseguente annullamento del provvedimento di aggiudicazione disposto in favore del Consorzio, e successivo obbligo conformativo da parte dell'Amministrazione, nel rispetto dei principi enucleati in sentenza.

Avverso tale statuizione giudiziale il Consorzio ha interposto appello, affidato ai seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati:

1) *error in iudicando*; violazione della *lex specialis*; travisamento dei fatti; eccesso di potere;

2) *error in iudicando* per violazione dei limiti del sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica; violazione degli artt. 64 e 134 c.p.a;

3) erronea applicazione dei principi di *par condicio*, trasparenza e "*once only*";

4) *error in iudicando*, per violazione e falsa applicazione dell'art. 101 d. lgs. n. 36/23;

5) inammissibilità del ricorso di primo grado per carenza di interesse; mancata prova di resistenza.

Ha chiesto pertanto, in accoglimento dell'appello, e in riforma dell'impugnata sentenza, il rigetto del ricorso proposto da (...) s.r.l. in primo grado. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

Costituitesi in giudizio, (...) s.p.a. e (...) s.r.l. hanno chiesto il rigetto dell'appello, con vittoria delle spese di lite.

All'udienza pubblica del 15.10.2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

2. L'appello è infondato.

3. Va anzitutto scrutinato – per ovvie ragioni di pregiudizialità logico-giuridica – il quinto motivo di gravame, con il quale l'appellante ha eccepito l'inammissibilità del ricorso di primo grado, per difetto di interesse da parte di (...) s.r.l, che non avrebbe fornito la prova di resistenza.

L'eccezione è infondata.

All'esito delle operazioni di gara il Consorzio si è collocato al primo posto in graduatoria, avendo conseguito un punteggio complessivo di 80,22, di cui 60,22 per l'offerta tecnica e 20 per l'offerta economica.

Viceversa, (...) si è classificata seconda in graduatoria, con un punteggio complessivo di 79,565, di cui 63,72 per l'offerta tecnica e 15,845 per l'offerta economica, e dunque con uno scarto di soli 0,655 punti sulla prima classificata.

Orbene, con il proposto ricorso, (...) s.r.l. mirava a dimostrare che se il punteggio previsto dalla legge di gara in relazione ai sotto-criteri B.1.2 e B.2.2 fosse stato graduato in funzione decrescente rispetto alla "*esperienza specifica*" ed alla "*struttura tecnico organizzativa*" proposta in gara dal Consorzio, lo stesso sarebbe valso a distanziare di oltre 0,07 punti e 1,17 punti – in relazione ai sotto-criteri, rispettivamente, "B.2.1" e "B.2.2" – l'offerta di (...) da quella del Consorzio aggiudicatario. Ciò avrebbe consentito a (...) s.r.l. di colmare lo scarto di 0,655 punti ottenuti per l'offerta complessiva (tecnica + economica), classificandosi così al primo posto della graduatoria finale.

Per tali ragioni, la prova di resistenza deve ritenersi assolta, la qual cosa comporta la sussistenza di interesse al ricorso.

Ne consegue il rigetto del relativo motivo di gravame.

4. Con il primo e terzo motivo di gravame, che possono essere esaminati congiuntamente, per comunanza delle relative censure, il Consorzio lamenta che il

giudice di prime cure avrebbe erroneamente ritenuto non documentato, attraverso l'allegazione di un CEL inidoneo – in quanto afferente lavori non pertinenti – uno dei tre interventi indicati in relazione al criterio B.2.1, rubricato "*Esperienza specifica*". Ad avviso dell'appellante, sarebbe stato sufficiente il richiamo al contratto applicativo nell'ambito dell'Accordo Quadro DG 35-18 e l'elaborato di progetto prodotti in gara da (...) nei quali erano stati indicati l'oggetto, gli importi e i tempi di esecuzione, di cui la Commissione aveva conoscenza istituzionale, e di cui aveva tenuto conto nell'esprimere il proprio giudizio valutativo.

Ad ogni modo, l'intervento in esame era comunque evincibile dalla documentazione già in possesso di (...), per cui, in applicazione del principio del c.d: "*once only*", di cui agli artt. 99 Codice e 18 l. n. 241/90, l'Amministrazione non avrebbe potuto richiedergliela nuovamente.

Gli assunti sono infondati.

5. Il punto B.2.1 del Disciplinare di Gara (p. 66) stabilisce che: "*La Commissione, tenuto conto del valore e della tipologia delle lavorazioni significative da eseguire nel presente appalto, attribuirà il punteggio previsto valutando l'esperienza specifica – conclusa dal concorrente negli ultimi 5 (cinque) anni antecedenti la data del bando (i.e. 2019-2024) – nell'esecuzione di n. 3 (tre) interventi, svolti ed effettivamente conclusi, di installazione degli impianti tecnologici su tratte in esercizio (stradali/autostradali, ferroviarie o metropolitane)*", contestualmente prescrivendo che: "*Per la valutazione saranno considerati solo interventi regolarmente eseguiti e conclusi nel periodo indicato*", e aggiungendo altresì che: "*Nel caso in cui – dai documenti a comprova di quanto dichiarato – non si evinca in modo oggettivo l'effettiva esecuzione degli interventi oggetto di valutazione da parte del Concorrente, l'intervento stesso non sarà valorizzato ai fini del punteggio*".

6. Orbene, nella fattispecie in esame, con riferimento al terzo intervento dichiarato dal Consorzio (S.S. 3 – 685 – 79 bis – RA06 – 75), il Certificato di regolare esecuzione prodotto non è riferibile al contratto indicato, ma a lavorazioni diverse (interventi di bonifica ambientale, CIG: (…); CUP: (…)).

Nondimeno, tutti e tre gli interventi dichiarati sono stati valutati e ritenuti "adeguati" rispetto alle caratteristiche richieste dal disciplinare, con conseguente attribuzione di un punteggio complessivo pari a 7,70 per il sub-criterio B.2.1. Tale valutazione ha determinato il conseguimento, da parte del Consorzio (...), di un punteggio complessivo pari a 80,22, a fronte dei 79,565 punti riportati dalla ricorrente (...) s.r.l, classificatasi in seconda posizione.

Ad avviso dell'appellante, tali carenze documentali sarebbero irrilevanti, in quanto i lavori di cui al terzo intervento erano stati comunque eseguiti nei confronti della medesima stazione appaltante ((...) s.p.a), la quale avrebbe dunque appreso già una volta la relativa documentazione. Ciò avrebbe reso non dovuto un onere successivo di deposito, tenuto conto dell'operare del principio del c.d. *once only*, di cui all'art. 99 Codice contratti e art. 18 l. n. 241/90.

L'assunto è infondato.

7. Questa Sezione ha già chiarito che: "*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.d.S, V, 4.11.2025, n. 8567).

8. Tenuto conto pertanto del modo di operare del principio del c.d. *once only*, che attiene unicamente al piano della verifica dei requisiti, e non può essere esteso alla distinta fase della valutazione delle offerte tecniche, reputa il Collegio che il terzo intervento dichiarato dall'appellante (S.S. 3 – 685 – 79 bis – RA06 – 75) non può in alcun modo dirsi sufficientemente documentato, attenendo a lavorazioni diverse dal contratto indicato.

Ne consegue l'erroneità del percorso valutativo seguito dalla stazione appaltante, non evincendosi in qual modo si sia tenuto conto, in sede di attribuzione del punteggio relativo al sub-criterio B.2.1 ("*Esperienza specifica*"), della suddetta carenza documentale.

Per tali ragioni, i relativi motivi di gravame sono infondati, e vanno dunque disattesi.

9. Con il secondo motivo di gravame, l'appellante lamenta che, con riferimento al suddetto sub-criterio B.2.1, il TAR si sarebbe discostato dal consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui le valutazioni tecniche delle Commissioni di gara sono sindacabili dal giudice amministrativo solo nei casi di illogicità manifesta, travisamento dei fatti, irragionevolezza evidente o violazione delle regole procedurali. In particolare, ad avviso del Consorzio, il TAR avrebbe ritenuto illogico "*il punteggio assegnato a (...) di 7,70, senza individuare alcun errore manifesto o travisamento*", con ciò entrando "*nel merito della scelta tecnica, sostituendo la propria lettura a quella dell'organo tecnicamente competente, in violazione dei limiti fissati dagli artt. 64 e 134 c.p.a.*" (atto di appello, p. 15).

L'assunto è infondato.

10. Il giudice di prime cure si è limitato a censurare – per le ragioni sopra esposte (cfr. supra, punti n. e ss.) – l'assegnazione del punteggio pari a 7,70 all'offerta

tecnica del Consorzio in relazione al sub-criterio B.2.1, "*in quanto è stato valorizzato un intervento che, alla data di presentazione dell'offerta, non risultava né adeguatamente comprovato né effettivamente eseguito, in violazione delle puntuali prescrizioni della lex specialis*" (sentenza impugnata, p. 14).

Nondimeno, il TAR capitolino ha soggiunto che: "*la natura intrinsecamente discrezionale del criterio valutativo in esame che affida alla Commissione una ponderazione complessiva dell'esperienza maturata, da esprimersi mediante l'attribuzione di un punteggio unitario compreso tra 0 e 14, e non attraverso l'assegnazione automatica di punteggi predeterminati per ciascun intervento - esclude che l'accoglimento della censura possa tradursi in un'automatica decurtazione del punteggio originariamente attribuito. Ne deriva, piuttosto, la necessità di una rinnovata valutazione dell'offerta tecnica, da compiersi in sede amministrativa, previa esclusione dell'intervento privo di adeguata comprova, al fine di pervenire a una nuova e coerente determinazione del punteggio*" (sentenza impugnata, p. 14).

11. All'evidenza, il giudice di prime cure non si è affatto sostituito alla stazione appaltante nell'assegnazione del punteggio relativo al sub-criterio B.2.1, ma si è limitato ad accertarne l'intrinseca irrazionalità, avendo l'Amministrazione tenuto conto, ai fini premiali, anche al terzo intervento dichiarato dal Consorzio (S.S. 3 – 685 – 79 bis – RA06 – 75), ma da esso non documentato.

Da tale irrazionalità è scaturita unicamente "*la necessità di una rinnovata valutazione dell'offerta tecnica, da compiersi in sede amministrativa, previa esclusione dell'intervento privo di adeguata comprova*" (cfr. sent. cit, p. 14).

Ne consegue che l'intervento giudiziale deve ritenersi pienamente rispettoso dei limiti del sindacato giurisdizionale sulle scelte tecnico-discrezionali dell'Amministrazione, operando nel solco del consolidato orientamento

giurisprudenziale che, pur ammettendo il sindacato su tali scelte, nondimeno esclude (almeno in prima battuta) un intervento sostitutivo giudiziale.

12. Per tali ragioni, il relativo motivo di gravame è infondato, e va dunque disatteso.

13. Con il quarto motivo di gravame, l'appellante lamenta la mancata considerazione del potere/dovere di soccorso istruttorio.

A suo avviso: "*la rettifica del Certificato di regolare esecuzione erroneamente allegato – con la sostituzione di quello effettivamente pertinente al terzo intervento – sarebbe stata pienamente ammissibile in sede di soccorso istruttorio, senza alcuna alterazione del contenuto sostanziale dell'offerta tecnica, che già descriveva analiticamente l'intervento e ne dichiarava titolo, importo e periodo di esecuzione*" (atto di appello, p. 21).

Il motivo è infondato.

14. Sul punto, questo Consiglio di Stato ha chiarito che: "*l'istituto del soccorso istruttorio, previsto in via generale dall'art. 6, comma 1, lett. b), della legge n. 241 del 1990, non può essere invocato utilmente dal candidato incorso in una … mancata indicazione di un profilo rilevante della domanda. Alla base di tale conclusione milita la necessità di rispettare il principio di autoresponsabilità, correlato al necessario rispetto della par condicio tra i candidati, nonché ai principi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa*" (C.d.S, I, 10.3.2025, n. 169).

In particolare, per quel che attiene al mercato delle commesse pubbliche, questo Consiglio ha chiarito che: "*In sede di gara pubblica non è consentito il soccorso istruttorio attivato non tanto per integrare e chiarire la documentazione prodotta a comprova della dichiarazione, ma per rettificare il contenuto della dichiarazione medesima nella sua integralità; ciò in quanto, nell'ambito del*

settore dell'evidenza pubblica, non può essere in alcun modo pregiudicato il principio della par condicio fra i concorrenti" (C.d.S, III, 5.8.2025, n. 6905).

15. Pertanto, nel caso in cui l'offerente non si sia limitato a fornire dei semplici chiarimenti, a comprova di un requisito già dichiarato e documentato in sede di gara, ma abbia depositato nuovi documenti, si verifica un'inammissibile integrazione dell'offerta tecnica, avendo la stazione appaltante potuto valutare quest'ultima soltanto in seguito alla produzione della nuova documentazione, la quale avrebbe invece dovuto essere sin *ab origine* allegata all'offerta.

In siffatta ipotesi, pertanto, l'integrazione documentale non è finalizzata a chiarire un aspetto dubbio dell'offerta già completa, ma integra in corso di gara un elemento dell'offerta tecnica; operazione vietata e non rimediabile né con il soccorso istruttorio (che non può riguardare profili attinenti all'offerta), né con il soccorso "procedimentale", con il quale possono essere richiesti chiarimenti su aspetti dubbi anche relativi all'offerta, purché si tratti di questioni riguardanti profili o dati già contenuti nell'offerta, sui quali vi sia un dubbio sul loro significato.

Non è invece possibile presentare nuova documentazione che dimostri per la prima volta, nel corso della gara, la sussistenza del requisito tecnico, ad essa ostando il principio di autoresponsabilità, il quale comporta che il concorrente sopporta le conseguenze negative del proprio comportamento, ossia – nella specie – dell'errore nell'allegazione dei documenti a comprova di un requisito richiesto (non importa se ai fini di partecipazione, ovvero ai fini premiali) dalla legge di gara.

Soccorre in tal senso anche l'argomento apagogico: invero, ammettendo la contraria interpretazione – caldeggiata dall'appellante – sarebbe sufficiente, per l'offerente, semplicemente dichiarare in sede di gara il possesso di un requisito,

ben potendo produrre tale documentazione a valle della procedura concorsuale.

Ciò si tradurrebbe in un totale azzeramento del principio di autoresponsabilità, con ulteriore compromissione dei tempi del procedimento, previsti a salvaguardia dell'interesse pubblico affidato alla cura dell'amministrazione procedente.

16. Per tali ragioni, deve valere il principio per il quale incombe sull'offerente documentare il possesso dei requisiti previsti dalla legge di gara (non importa se a pena di esclusione ovvero ai fini premiali), talché laddove la documentazione liberamente e spontaneamente prodotta in sede di offerta sia insufficiente a tal fine, non potrà in sede di giustificazioni esibirsi ulteriore documentazione – non prodotta in prime cure – a comprova del requisito *ab origine* non sufficientemente documentato.

Per tali ragioni, va escluso il lamentato profilo di illegittimità della pronuncia impugnata, dedotto dall'appellante.

Ne consegue il rigetto del relativo motivo di gravame.

17. Alla luce di tali considerazioni, l'appello è infondato.

Ne consegue il suo rigetto, restando dunque ferma, per l'Amministrazione, in sede di riesercizio del potere, la necessità di una rinnovata valutazione dell'offerta tecnica, da compiersi in sede amministrativa, previa esclusione dell'intervento privo di adeguata comprova.

18. Sussistono giusti motivi, rappresentati dalla parziale novità delle questioni esaminate, per la compensazione 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 rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 ottobre 2026, con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Roberto Michele Palmieri	**Francesco Caringella**

IL SEGRETARIO