

Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 7465 del 23 settembre 2025

Appalto integrato – Clausole da interpretare unitariamente per progettazione ed esecuzione lavori –

Tempi di esecuzione – Valgono per entrambe le prestazioni

Publicato il 23/09/2025

N. 07465/2025REG.PROV.COLL.

N. 04302/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4302 del 2025, proposto da (...) S.p.A. in qualità di Mandataria del Costituendo Rti, (...) S.p.A. quale Mandante del costituendo Rti, (...) S.r.l. quale Mandante del costituendo Rti, (...) S.r.l. quale Mandante del costituendo Rti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentate e difese dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...) S.r.l., (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati (...), con domicilio eletto presso lo studio (...);

(...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso

dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Consorzio Stabile (...) S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati (...), con domicilio eletto presso lo studio (...);

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 8817/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio Stabile (...) S.p.A., di (...) S.r.l., di (...) S.r.l. e del (...);

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 settembre 2025 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati (...), (...), (...), (...), (...), (...) in dichiarata delega di (...), (...), (...) in dichiarata delega di (...);

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il (...) S.p.a. (di seguito anche solo “(...)”) ha indetto una procedura aperta per l'affidamento dell'appalto integrato avente ad oggetto la *“progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di realizzazione delle opere di urbanizzazione relative all'ampliamento del centro agroalimentare di Roma”*. Il valore stimato totale dell'appalto veniva quantificato in € 53.648.619,21.
2. All'esito delle operazioni di gara, il (...) disponeva l'aggiudicazione dell'appalto in favore del RTI (...).
3. Il RTI (...), collocato in seconda posizione, proponeva ricorso avverso tale aggiudicazione dinanzi al TAR Lazio, ricorso che veniva accolto con sentenza n.

8817/2025.

4. Di tale sentenza, il RTI (...) ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato a un unico articolato motivo in diritto così rubricato: “I) *Error in iudicando* *Violazione e/o falsa applicazione degli art. 17.2 e 18.3 del disciplinare di gara. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 42 e 44 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione dell'allegato I.7 al d.lgs. n. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 5 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost.*”.

5. Ha resistito al gravame il Consorzio Stabile (...) S.P.A. che ha anche proposto ricorso incidentale affidato alle censure così rubricate: “A. *Riproposizione, con memoria ai sensi dell'art. 101, co. 2, c.p.a., a valere, ove occorra, anche quale appello incidentale, dei motivi, non esaminati e/o assorbiti, con i quali erano stati dedotti ulteriori vizi del provvedimento di aggiudicazione in favore del RTI (...); I.IN VIA MERAMENTE SUBORDINATA (RISPETTO AL PRIMO MOTIVO DI RICORSO INTRODUTTIVO DI PRIMO GRADO). VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ART. 17.2 E 18.3 DEL DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1, 2, 3, 5, 42 E 44 DEL D.LGS. N. 36/2023. VIOLAZIONE DELL'ALLEGATO I.7 AL D.LGS. N. 36/2023. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. VIOLAZIONE DELLA PAR CONDICIO COMPETITORUM. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI TASSATIVITÀ, PROPORZIONALITÀ, DEL FAVOR PARTECIPATIONIS E DELLA MASSIMA APERTURA CONCORRENZIALE. CONTRADDITTORIETÀ. DISPARITÀ DI TRATTAMENTO (SECONDO MOTIVO DI RICORSO INTRODUTTIVO DI PRIMO GRADO); II. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 100 E 68, CO. 11 DEL D.LGS. N. 36/2023. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART.12, CO. 2 DEL D.L. 47/2014 E DELL'ART. 108, CO. 3 DEL D.P.R. 207/2010. VIOLAZIONE E/O FALSA*

APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3.2.B E 6.1.2 DEL DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. DIFETTO DI ISTRUTTORIA (TERZO MOTIVO DI RICORSO INTRODUTTIVO DI PRIMO GRADO); III. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 95 E 98 DEL D.LGS. N. 36/2023. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 4, 5, 18.1 E 18.2 DEL DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO DEI FATTI (PRIMO MOTIVO AGGIUNTO DI PRIMO GRADO); IV. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 11, 57 E 101 DEL D.LGS. N. 36/2023. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 15.1 DEL DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO DEI FATTI (SECONDO MOTIVO AGGIUNTO DI PRIMO GRADO)”.

6. Si è costituito in giudizio il (...) chiedendo l'accoglimento dell'appello proposto dal RTI (...) e il rigetto dell'appello incidentale proposto dal Consorzio Stabile (...) S.P.A.

7. Alla udienza pubblica del 18 settembre 2025 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

8. Viene all'esame del Collegio il ricorso in appello proposto dal RTI (...) avverso la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 8817/2025, con la quale il medesimo TAR ha accolto il ricorso proposto avverso:

a) il provvedimento del 19.03.2025, con cui (...) ha aggiudicato l'appalto integrato avente ad oggetto la “*progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di realizzazione delle opere di urbanizzazione relative all'ampliamento del centro agroalimentare di Roma*” (CIG:

(...); CUP: (...)), di importo a base di gara pari a € 53.648.619,21, al RTI composto da (...) S.p.A., mandataria, (...) S.p.A., (...) S.r.l. e (...) S.r.l., mandanti e della contestuale comunicazione prot. n. 103 – U/25/DG/gcs;

b) la nota del 10.03.2025 con cui la Stazione Appaltante ha respinto la richiesta del ricorrente RTI (...) del 18.02.2025 di riformulare la graduatoria di gara con conseguente aggiudicazione in proprio favore;

c) la graduatoria di gara, nella parte in cui il RTI ricorrente composto da Consorzio Stabile (...) S.p.A. mandataria, (...) S.r.l. e (...) S.r.l. mandanti è risultato collocato in seconda posizione, seguendo il RTI controinteressato, partecipato da (...) S.p.A., mandataria, (...) S.p.A., (...) S.r.l. e (...) Costruzioni S.r.l., mandanti;

d) i verbali di gara, con particolare riferimento al verbale n. 11 del 6.02.2025, relativo all'apertura dell'offerta economico-temporale, nonché al verbale n. 12 dell'11.02.2025, relativo alla validazione dei dati relativi alle offerte economiche e temporali e alla pubblicazione della graduatoria.

9. La decisione del primo Giudice si articola, in sintesi, nei seguenti punti:

a) in base all'art. 17.2 del disciplinare, rubricato "Offerta Temporale" "*l'offerta temporale dovrà essere formulata indicando il ribasso percentuale sul termine massimo di 842 giorni naturali e consecutivi, di cui 120 per la progettazione esecutiva e 722 per la realizzazione delle opere. L'offerta temporale non potrà essere inferiore al termine minimo di 500 giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori*", stabilendo al successivo art. 18.3. riguardante le modalità di attribuzione del punteggio temporale, che "*Verrà attribuito un coefficiente pari a 0 (zero), laddove in applicazione della suddetta formula:*

- il termine di realizzazione risulti inferiore al minimo di 500 giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori:

- il termine di realizzazione superiore al massimo di 842 giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori. Al pari verrà attribuito un coefficiente pari a 0 (zero) nel caso non venga riportato alcuna percentuale di ribasso";

b) il ricorso deve essere accolto, posto che il ribasso temporale offerto dal RTI

controinteressato pari in termini percentuali al 40,61%, risulta essere, secondo la ricostruzione effettuata dalla parte ricorrente, non smentita dalle difese della stazione appaltante e dell'RTI controinteressato, pari a n. 498 giorni per l'esecuzione dei lavori, inferiore al termine minimo di 500 giorni prescritto dalla *lex specialis* che fa espressamente riferimento, in modo univoco, al termine minimo “*per l'esecuzione dei lavori?*”, senza lasciare adito ad alcun margine interpretativo;

c) è pertanto destituita di fondamento l'interpretazione sostenuta dalla Stazione Appaltante e dal RTI controinteressato, secondo cui la tesi del RTI ricorrente sarebbe in contrasto con la *ratio* complessiva della *lex specialis*, lamentando che “*il parametro cui riferire il ribasso percentuale è costituito dalla durata massima complessiva di 842 giorni, somma delle due fasi – progettazione ed esecuzione – che compongono unitariamente l'appalto integrato. In tal senso, nessun dubbio sorge dalla lettura del citato art. 17.2 del disciplinare che onera i concorrenti di indicare il “ribasso percentuale sul termine massimo di 842 giorni naturali e consecutivi?”*, affermando che il limite minimo di 500 giorni dovrebbe riferirsi all'intero arco temporale dell'appalto, comprensivo tanto della fase progettuale quanto di quella realizzativa;

d) tale interpretazione, fatta propria dalla Stazione Appaltante, si pone infatti in contrasto con il dato letterale del disciplinare che fa riferimento in modo inequivoco al “*termine minimo di 500 giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori?*” al paragrafo 17.2 e al paragrafo 18.3, laddove, ribadendo tale regola, afferma testualmente che verrà attribuito punteggio pari a 0 laddove “*il termine di realizzazione risulti inferiore al minimo di 500 giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori?*”, stabilendo pertanto un parametro più ampio per il calcolo del ribasso percentuale stabilito sulla base della somma delle due fasi – progettazione ed esecuzione – ed un altro più stringente con riferimento al termine minimo di 500 che va riferito univocamente alla fase dell'esecuzione dei lavori;

e) la scelta di prevedere un ribasso unico da effettuare sul termine di durata massima dell'intero appalto non contraddice la diversa e legittima scelta di stabilire

un termine minimo per la sola “esecuzione dei lavori”, trattandosi di parametri che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Stazione appaltante e dal RTI controinteressato, non sono incompatibili tra loro;

f) inoltre, se il disciplinare al punto 18.3 con riferimento al termine di “*842 giorni naturali e consecutivi per l’esecuzione dei lavori*” si è evidentemente espresso in modo erroneo – come correttamente rilevato dalle controparti – facendo riferimento impropriamente al termine di “*esecuzione dei lavori*” nonostante volesse evidentemente intendere il tempo totale delle due fasi, essendo tale termine pari alla durata massima dell’appalto “*pari a 842 giorni naturali consecutivi, di cui 120 per la progettazione esecutiva e 722 per l’esecuzione dei lavori come da cronoprogramma generale allegato*”, rendendo tale disposizione evidentemente priva di senso, lo stesso non può sostenersi con riferimento al “*termine di realizzazione ... minimo di 500 giorni naturali e consecutivi per l’esecuzione dei lavori*”, previsto nel medesimo articolo, stante l’inequivoco tenore letterale di tale regola, la quale non risultando – a differenza dell’altra – priva di logica, non può che essere interpretata conformemente alla sua lettera;

g) l’espressione “*esecuzione dei lavori*” – associata dagli artt. 17.2 e 18.3 del disciplinare alla tempistica minima di 500 giorni – è dunque inequivocabile e non può che riferirsi esclusivamente al termine minimo della sola esecuzione dei lavori, non potendo ricondursi, né sul piano letterale-semantic, né a livello sistematico-normativo all’attività di progettazione e, dunque, al termine minimo di durata complessiva dell’intero appalto-integrato;

h) ne deriva l’illegittimità del provvedimento di aggiudicazione gravato per avere la Stazione Appaltante attribuito al RTI (...) n. 10 punti in luogo di 0 punti previsti dagli artt. 17.2 e 18.3 del disciplinare, avendo la stessa offerto un ribasso temporale complessivo del 40,61% e conseguentemente un termine per l’esecuzione dei lavori pari a n. 498 giorni, inferiore al minimo di 500 giorni naturali e consecutivi previsto dalle citate disposizioni del disciplinare.

10. L'appellante, in sintesi, contesta la ricostruzione del TAR sulla base dei seguenti argomenti:

a) il primo Giudice ha accolto il ricorso sulla base della ricostruzione secondo cui *“il ribasso temporale offerto dal RTI controinteressato pari in termini percentuali al 40,61%, risulta essere, secondo la ricostruzione effettuata dalla parte ricorrente, non smentita dalle difese della stazione appaltante e dell'RTI controinteressato, pari a n. 498 giorni per l'esecuzione dei lavori, inferiore al termine minimo di 500 giorni prescritto dalla lex specialis che fa espressamente riferimento, in modo univoco, al termine minimo “per l'esecuzione dei lavori”, senza lasciare adito ad alcun margine interpretativo”*;

b) tale statuizione, tuttavia, sarebbe abnorme ed erronea già in punto di fatto; l'offerta del RTI (...), infatti, come chiesto dal disciplinare, ha riferito il ribasso percentuale 40,61% al parametro di 842 giorni, comprensivo tanto delle attività progettuali quanto della realizzazione delle opere, senza ulteriori indicazioni;

c) la sentenza del TAR sarebbe quindi viziata per aver posto alla base della decisione una circostanza sfornita di ogni fondamento;

d) come ampiamente messo in luce nel giudizio di primo grado e comprovato *per tabulas* con il deposito dell'offerta temporale proposta dal RTI (...), questa era pari a 500 giorni, comprensivi tanto della fase progettuale quanto di quella di realizzazione delle opere, da ciò conseguendo il pieno rispetto del limite minimo chiesto dalla legge di gara; già da questo punto di vista, dunque, la motivazione della sentenza sarebbe errata fondandosi su un macroscopico errore fattuale e di giudizio;

e) fermo restando il pieno ossequio del limite minimo dei 500 giorni da parte dell'offerta del RTI (...), la sentenza sarebbe erronea anche nella misura in cui ha condiviso l'interpretazione della legge di gara proposta dal ricorrente; l'art. 17.2 del disciplinare onerava i concorrenti di indicare il *“ribasso percentuale sul termine massimo di 842 giorni naturali e consecutivi”* con la conseguenza che anche il limite minimo di 500 giorni deve necessariamente intendersi riferito all'intero arco temporale

dell'appalto;

f) la stessa previsione dell'art. 18.3 del disciplinare confermerebbe tale lettura stabilendo che verrà attribuito un coefficiente pari a zero “*laddove il termine di realizzazione risulti inferiore al minimo di 500 giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori*”, espressione che, lungi dall'essere interpretata restrittivamente come riferita alla sola fase di realizzazione materiale delle opere, deve invece essere letta in senso coerente con le altre previsioni della legge di gara e, pertanto, come comprensiva dell'intera esecuzione dell'appalto, in quanto unica è la base temporale oggetto di ribasso, pari – si ribadisce – a 842 giorni;

g) la *lex specialis* delinea un modello di offerta temporale integrata e riferita a un arco temporale unitario, da parametrarsi tra il massimo di 842 giorni e il minimo di 500, senza alcuna distinzione in base alle specifiche prestazioni che compongono l'appalto;

h) l'esplicita previsione, contenuta all'art. 17.2, secondo cui il ribasso percentuale deve essere formulato con riferimento al termine massimo di 842 giorni naturali e consecutivi – articolati in 120 giorni per la progettazione esecutiva e 722 per la realizzazione delle opere – evidenzerebbe la volontà della Stazione appaltante di comprendere nell'offerta temporale l'intero ciclo contrattuale, in linea con la natura unitaria e integrata dell'appalto in questione;

i) a deporre in tal senso è la natura dell'appalto integrato che comprende in un'unica prestazione complessa sia la redazione del progetto esecutivo che l'esecuzione materiale dei lavori, costituendo un'unica obbligazione contrattuale articolata in più fasi ma unitaria sotto il profilo della sua durata e della sua valutazione tecnico-economica;

l) tanto ciò è vero che, laddove il disciplinare ha inteso regolare separatamente le due fasi, lo ha fatto espressamente come, ad esempio, nella previsione dell'art. “3.2. Categorie di progettazione e lavorazioni di cui si compone l'intervento” in cui viene operata una distinzione funzionale tra progettazione e realizzazione;

- m) diversamente, laddove il disciplinare si riferisce alla tempistica di “esecuzione dei lavori” in senso generale – come nel caso dell’art. 18.3 – tale espressione non può che essere intesa come riferita all’intero *opus* contrattuale, comprensivo di entrambe le fasi, coerentemente con la struttura unitaria e integrata dell’affidamento oggetto di gara;
- n) a differenza di quanto erroneamente ritenuto dal TAR, la clausola prevista dall’art. 18.3 per cui il “termine di realizzazione” non può essere inferiore a 500 giorni “per l’esecuzione dei lavori” va necessariamente letta in correlazione con la precedente previsione dell’art. 17.2 che disciplina l’offerta temporale imponendo il ribasso su un termine massimo di 842 giorni naturali e consecutivi, termine che – come detto – include tanto la progettazione quanto la realizzazione delle opere;
- o) anche l’art. 5.1.3., rubricato “Durata stimata” reca un riferimento inequivoco a un’unica durata massima complessiva dell’appalto di 842 giorni.

11. Anche le censure contenute nel ricorso incidentale devono essere sintetizzate.

12. Con il primo motivo l’appellante incidentale afferma che nell’ipotesi in cui non si dovessero condividere le censure sollevate con il primo motivo di ricorso introduttivo di primo grado accolto dal TAR, gli atti impugnati sarebbero comunque illegittimi perché la *lex specialis* di gara ha ingenerato incertezza, se non il convincimento, circa la riconducibilità del termine minimo di n. 500 giorni alla sola esecuzione dei lavori e non all’intero appalto (servizio di progettazione ed esecuzione dei lavori).

12.1. Se il disciplinare avesse chiarito che il termine minimo di n. 500 giorni si riferiva all’intero appalto e non alla sola esecuzione dei lavori, il RTI (...) avrebbe offerto il massimo ribasso possibile, ovvero n. 500 giorni totali per l’intero appalto, così come proposto dal RTI (...).

12.2. Gli atti impugnati, pertanto, violerebbero il principio di buona fede *ex* art. 5 del d.lgs. n. 36/2023, il principio del risultato di cui all’art. 1 del d.lgs. n. 36/2023, nonché il principio di accesso al mercato *ex* art. 3 del d.lgs. n. 36/2023.

12.3. La Stazione appaltante non avrebbe mai potuto assegnare al solo RTI (...) il massimo punteggio, ma avrebbe dovuto “neutralizzare/sterilizzare” o, comunque, disapplicare la clausola in questione, assegnando il massimo punteggio tempo o nessun punteggio per l’offerta tempo a tutti i concorrenti.

13. Con il secondo motivo l’appellante incidentale afferma che il RTI aggiudicatario andava escluso in quanto carente dei requisiti di ordine speciale prescritti dalla legge di gara.

13.1. La mandataria (...) S.p.A. si è impegnata a realizzare la categoria OG10 nella misura del 36,512% pur essendo sprovvista della relativa qualificazione, come si evince dalle ultime certificazioni SOA dell’impresa. L’offerta del RTI (...) presenta elementi che disvelano la volontà del RTI di ricorrere al subappalto meramente facoltativo per la categoria OG10 o che, a tutto voler concedere, rendono ambigue, incerte ed aleatorie le modalità di qualificazione del RTI nella categoria in questione.

13.2. La volontà di subappaltare la categoria OG10 non è stata esplicitata direttamente dalla mandataria (...), ma dal RTI nel suo complesso nella relativa dichiarazione di impegno, peraltro limitandone espressamente la quota al 50%. Tale dichiarazione resa (solo) dall’intero RTI si riferirebbe ad un subappalto facoltativo, considerato che il concorrente:

- in relazione alla categoria OG10 si è limitato genericamente a dichiarare di ricorrere al “Subappalto al 50%”;
- al contrario, in relazione alla diversa categoria OS19, assunta dalla medesima mandataria (...) al 100% che, anche in tal caso, è sprovvista della relativa qualificazione, il RTI ha esplicitamente e specificatamente indicato di ricorrere al “Subappalto qualificante al 100%”.

13.3. Il RTI (...), ove ha inteso utilizzare il subappalto qualificante, come nel caso della categoria OS19, lo ha espressamente precisato, con la conseguenza, ove non ha specificato alcunché utilizzando una formula generica, come nel caso della

categoria OG10, ha manifestato la diversa volontà di ricorrere al subappalto facoltativo.

13.4. Quand'anche la mandataria (...) avesse specificato di subappaltare la categoria OG10, la quota indicata (36% dell'importo contrattuale) sarebbe insufficiente a fini qualificatori, posto che la (...) si è impegnata ad eseguire il 36,512% della categoria di cui si discute.

13.5. La mandante (...), la quale si è impegnata a realizzare esclusivamente lavorazioni nella categoria OG10 nella misura del 51,991 %, ha a sua volta dichiarato di voler ricorrere al subappalto nella misura del 30% sull'importo contrattuale. Posto che il subappalto dichiarato dalla mandante (...) non può che riguardare la OG10 (unica categoria di lavorazioni che tale mandante si è impegnata a realizzare), l'effettivo affidamento in subappalto di tali lavori nella misura indicata (30%), condurrebbe la quota di lavorazioni subappaltabili dalla Todini al di sotto della percentuale necessaria per usufruire del subappalto qualificante, considerato che il RTI nel complesso ha limitato il subappalto della OG10 al 50%.

13.6. Infatti:

- l'affidamento in subappalto del 30% della quota di 51,991% assunta da (...) equivale all'affidamento in subappalto della quota del 15,5973% sulla quota totale del 100%;
- rispetto alla quota massima subappaltabile della categoria OG10, limitata dal RTI stesso al 50%, residuerebbe una quota del 34,4027% (= 50% limite dichiarato dal RTI sottratta la quota del 15,5973% di pertinenza della mandante (...));
- tale quota residua (34,4027%) è inferiore alla quota di lavori assunta dalla mandataria (...) in relazione alla categoria OG10 (36,512%), sicché quest'ultima non disporrebbe di una quota sufficiente ai fini del subappalto qualificante.

13.7. Non aver tenuto conto dei limiti percentuali del subappalto della categoria in questione rappresenterebbe un ulteriore elemento a suffragio della sua natura

meramente facoltativa in quanto era precipuo onere del concorrente verificare minuziosamente tutti gli aspetti connessi alla scelta di ricorrere al subappalto necessario.

14. Con il terzo motivo l'appellante incidentale afferma che il RTI (...) andava escluso per aver reso dichiarazioni mendaci nell'ambito della propria offerta tecnica, in tal modo fuorviando le valutazioni della commissione giudicatrice.

14.1. Il RTI (...) avrebbe reso dichiarazioni mendaci in relazione al criterio di attribuzione del punteggio n. 4 il quale, premiando l'esperienza professionale dei progettisti con un punteggio massimo di 8 punti, prevedeva che *“Il concorrente dovrà illustrare n. massimo di 3 progetti svolti, relativi a interventi già positivamente conclusi e ritenuti significativi della propria capacità a progettare le opere oggetto di gara, scelti tra interventi qualificabili affini a quelli oggetto dell'affidamento. Saranno preferite le offerte che risulteranno più affini e comparabili all'intervento oggetto di gara”*. Trattandosi di criterio discrezionale, la legge di gara precisava che *“ciascun commissario attribuirà, per ogni criterio di valutazione discrezionalmente ed a suo insindacabile giudizio, in base all'esame della documentazione fornita, un coefficiente sulla base della seguente scala di valutazione (...)”*.

14.2. Al fine di conseguire il punteggio assegnato dal citato criterio, il RTI (...) indicava nella relazione tecnica il *“Servizio n.1 – Urbanizzazioni area (...) – (...)”*, per opere di urbanizzazione di importo pari ad € 37.853.119,12, specificando espressamente, a pag. 25, lo svolgimento dei seguenti ruoli: *“Progettazione F.T.E, Progettazione Esecutiva, Direzione dei Lavori, Coordinamento della Sicurezza in Fase di Progettazione ed esecuzione e responsabile dei lavori”* nonché che *“il progetto è relativo alla realizzazione delle opere di urbanizzazione delle varianti n. 311 e 322 al P.R.G. del Comune di (...), correlate all'edificazione di un nuovo polo commerciale denominato “TO DREAM”, situato in corso Romania su un'area precedentemente occupata dalle attività industriali del comparto produttivo della società (...) S.p.A.”*.

14.3. Contrariamente a quanto dichiarato dal RTI (...), il committente ha rilasciato un certificato di regolare esecuzione che attesta lo svolgimento, da parte del

progettista, esclusivamente delle “*attività di progettazione esecutiva e del Coordinamento della Sicurezza in fase di progettazione*”.

14.4. Dalla certificazione del committente sarebbe emerso come il RTI (...), nell’ambito della referenza indicata, abbia falsamente speso lo svolgimento di ruoli ulteriori (Progettazione F.T.E., Direzione dei lavori, Coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e responsabile dei lavori) rispetto ai ruoli effettivamente ricoperti dal progettista (limitati alla progettazione esecutiva e al Coordinamento della Sicurezza in fase di progettazione).

14.5. La dichiarazione non veritiera sarebbe comprovata proprio dal progetto di fattibilità tecnica ed economica relative alle opere di urbanizzazione di cui si discute, ricadenti sulla variante al P.R.G. n. 311, estratto dal sito “geoportale” del Comune di (...). Dal frontespizio del progetto, infatti, emergerebbe come il servizio sia stato in realtà espletato dall’Arch. (...), ovvero da un professionista diverso dai progettisti indicati dal RTI (...).

14.6. A tutto voler concedere, il RTI controinteressato avrebbe dovuto comunque chiarire il ruolo marginale (quali meri “consulenti”) svolto dai progettisti nell’espletamento (da parte di altro professionista) del servizio di progettazione, al fine di consentire alla Commissione di esprimere una valutazione commisurata all’attività effettivamente svolta (di meri consulenti e non redattori e men che meno sottoscrittori del progetto).

14.7. Il (...) avrebbe dovuto escludere il RTI (...) in quanto la dichiarazione non veritiera, si inscriverebbe a pieno titolo tra le cause di esclusione di cui all’art. 95 del d.lgs. n. 36/2023, nella forma dell’illecito professionale di cui all’art. 98, co. 3, lett. b).

14.8. In via subordinata, le criticità rappresentate avrebbero dovuto condurre la Commissione ad assegnare al concorrente un punteggio inferiore a quello effettivamente ottenuto per il criterio n. 4.

15. Con il quarto motivo l’appellante incidentale afferma che il RTI (...) andava

escluso anche perché nessuno dei componenti il raggruppamento ha dichiarato, entro il termine di presentazione delle offerte, il CCNL applicato ai fini dell'appalto di cui si discute.

15.1. I componenti del RTI (...) hanno tutti dichiarato “*di applicare il CCNL indicato dalla stazione appaltante o altro CCNL equivalente, con l'indicazione del relativo codice alfanumerico unico di cui all'articolo 16 quater del decreto-legge 76/20*” (a differenza dei partecipanti al RTI (...) che hanno specificato di applicare il “*CCNL Edilizia - codice CNEL F011*”).

15.2. Lo stesso (...), si è avveduto di tale carenza, tuttavia, in luogo di escludere il RTI (...) ha consentito al concorrente di ovviare a tale mancanza tramite il soccorso istruttorio.

16. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate.

17. L'articolato atto di appello e l'appello incidentale, vertono sulle seguenti questioni di fondo:

- a) l'interpretazione delle clausole della *lex specialis* (ricorso principale e primo motivo del ricorso incidentale);
- b) il subappalto qualificante (secondo motivo del ricorso incidentale);
- c) la sussistenza di dichiarazioni mendaci nell'ambito dell'offerta tecnica del RTI (...) (terzo motivo del ricorso incidentale);
- d) l'ammissibilità del soccorso istruttorio in caso di carenza nella dichiarazione relativa al CCNL applicabile all'appalto (quarto motivo del ricorso incidentale).

18. In ordine alla prima questione (corrispondente all'unico motivo del ricorso principale e al primo motivo del ricorso incidentale) va osservato quanto segue.

18.1. Il disciplinare di gara all'art. 17.2. così dispone: “*OFFERTA TEMPORALE L'operatore economico inserisce, altresì, l'offerta temporale, nella Piattaforma nello Step Offerta Economica. L'offerta temporale dovrà essere formulata indicando il ribasso percentuale sul termine massimo di 842 giorni naturali e consecutivi, di cui 120 per la progettazione esecutiva e 722 per la realizzazione delle opere. L'offerta temporale non potrà essere inferiore al termine minimo di*

500 giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori”.

18.2. L'art. 18.3. del medesimo disciplinare (“*METODO DI ATTRIBUZIONE DEL COEFFICIENTE PER IL CALCOLO DEL PUNTEGGIO DELL’OFFERTA ECONOMICA E DELL’OFFERTA TEMPORALE*”) nel riferirsi al termine dell'esecuzione dei lavori non può essere letto, come pretende il ricorrente in primo grado e come ha affermato il TAR, nel senso che la prestazione sia suddivisa in due parti tra loro autonome. È del tutto pacifico che il disciplinare, letto nel suo complesso, si riferisca all'intero arco temporale dell'appalto integrato e non alla sola fase di esecuzione dei lavori.

18.3. E, d'altronde, ai “*sensi dell'articolo 44 del Codice sono compresi nell'appalto la progettazione esecutiva ed i lavori, le prestazioni, le forniture e le provviste necessarie per dare il lavoro completamente compiuto, secondo le condizioni stabilite dal Capitolato Generale d'Appalto, sulla base del progetto definitivo approvato dalla Stazione Appaltante e i relativi allegati, ai quali l'affidatario dovrà conformarsi, come da documentazione allegata*” (art. 3 comma 3 del disciplinare). Nell'appalto integrato il progetto esecutivo è oggetto del contratto (Consiglio di Stato sez. III, 26 maggio 2022, n. 4226).

18.4. Nell'interpretazione della *lex specialis* di gara, devono trovare applicazione le norme in materia di contratti e dunque anzitutto i criteri letterale e sistematico previsti dagli artt. 1362 e 1363 cod. civ.; ciò significa che, ai fini dell'interpretazione della *lex specialis*, devono essere applicate anche le regole di cui all'art. 1363 cod. civ., con la conseguenza che le clausole previste si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto. La tutela dei principi dell'affidamento e della parità di trattamento tra i concorrenti conduce all'interpretazione sistematica delle varie clausole.

18.5. La giurisprudenza oggi dominante ritiene che sia necessario procedere al coordinamento delle varie clausole anche quando il senso letterale di una di esse non sia equivoco, posto che tale espressione, con il fondamentale criterio ermeneutico ad esso ispirato, va riferita all'intera formulazione della dichiarazione

negoziale, in ogni sua parte e in ogni parola che la compone, senza limitazione ad una parte soltanto, qual è la singola clausola (Cass. civ., Sez. III, 9 novembre 2020, n. 25090).

18.6. Il dato testuale, pur assumendo un rilievo fondamentale, non può essere ritenuto decisivo ai fini della ricostruzione del contenuto dell'accordo, giacché il significato delle dichiarazioni negoziali può ritenersi acquisito solo al termine del processo interpretativo, il quale non può arrestarsi alla ricognizione del tenore letterale delle parole, ma deve estendersi alla considerazione di tutti gli ulteriori elementi, testuali ed extratestuali, dal momento che un'espressione *prima facie* chiara può non apparire più tale, se collegata ad altre espressioni contenute nella stessa dichiarazione o posta in relazione al comportamento complessivo delle parti (Cass. civ., Sez. III, 11 gennaio 2006, n. 261).

18.7. Con la regola codificata nell'art. 1363, è stato introdotto nell'ordinamento il canone della totalità; dai singoli elementi di cui l'atto è formato si ricava il senso del tutto e, nel medesimo tempo, si deve intendere il singolo elemento in funzione del tutto di cui è parte integrante. Si tratta di un canone particolarmente importante nell'ambito della interpretazione degli atti di gara posto che, dichiarazioni rappresentative, o descrittive, o enunciative, devono intendersi prive di un qualche significato se quello che l'interprete gli attribuisce viola il canone della totalità.

18.8. È assai risalente e costituisce ormai *ius receptum* l'affermazione secondo cui all'interpretazione degli atti amministrativi si applicano normalmente le regole sull'interpretazione dei contratti, dato il loro carattere generale, sia pure con le dovute differenze tratte dalla circostanza che questi ultimi sono manifestazioni di un potere di cui sono il mezzo di esercizio per il perseguimento di pubblici interessi. Pertanto, anche per gli atti amministrativi vale la regola generale secondo la quale, nella loro interpretazione, bisogna indagare l'intenzione delle parti, o in genere dell'organo amministrativo autore dell'atto, e non limitarsi al senso letterale delle parole, interpretando inoltre le singole clausole le une per mezzo delle altre,

onde attribuire a ciascuna di esse il senso che risulta dal complesso dell'atto (così la nota pronuncia della Cass. civ., 13 maggio 1964, n. 1142).

18.9. In presenza di clausole ambigue o di dubbio significato della *lex specialis*, non può che essere privilegiato il significato più coerente (in realtà, l'unico coerente) con la natura dell'appalto integrato. Che l'offerta del RTI (...) fosse comprensiva tanto della fase progettuale quanto di quella di realizzazione delle opere, non è, del resto revocabile in dubbio, trattandosi di un appalto integrato, questione decisiva che, in definitiva è stata del tutto trascurata dal primo Giudice.

18.10. Il RTI (...) ha offerto il ribasso temporale massimo e lo stesso non ha fatto il RTI (...) che non può pretendere di vedersi assegnare il medesimo punteggio in ragione di una interpretazione della *lex specialis* chiaramente non rispondente all'oggetto dell'appalto.

18.11. Quanto finora esposto consente di ritenere infondate le argomentazioni dell'appellante incidentale contenute nella memoria depositata il 10 giugno 2025 (e ribadite nella memoria depositata il 2 settembre 2025), laddove viene eccepita una (pacificamente) insussistente inammissibilità dell'appello principale e, in subordine, viene fatta istanza per il deferimento all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99, c.p.a. Il punto di diritto sottoposto all'esame della Sezione non dà luogo ad alcun contrasto giurisprudenziale e, com'è noto, il deferimento di una questione all'Adunanza plenaria, ai sensi dell'art. 99 c.p.a., è possibile solo nei casi tassativamente previsti: a) di un contrasto interpretativo; b) della necessità di risolvere una questione di massima di particolare rilevanza; c) della non condivisione da parte della Sezione del principio di diritto già espresso dall'Adunanza plenaria in un altro giudizio (Cons. Stato, Ad. Plen., Ordinanza, 22 marzo 2023, n. 11). Quel che è evidente è che il TAR ha interpretato la legge di gara sul falso presupposto di una inesistente ambiguità del testo e ha erroneamente assunto che l'offerta non rispettasse il limite temporale minimo previsto dal disciplinare (si tratta di un chiaro errore di calcolo).

19. In ordine alla seconda questione (corrispondente al secondo motivo del ricorso incidentale) va osservato quanto segue.

19.1. La Sezione, sul punto, ha avuto modo di esprimere un orientamento da cui non vi è ragione di discostarsi. Si definisce necessario il subappalto utilizzato per ottenere la qualificazione in categorie scorporabili a qualificazione necessaria da parte di un offerente: se è utilizzato in questi termini il subappalto non può che essere necessario, con le conseguenze che derivano secondo la legge in punto di qualificazione e di esecuzione delle relative prestazioni. Che, altrimenti, vorrebbe dire che la forza cogente di quest'ultima è potenzialmente messa in discussione dal fatto che il concorrente non qualifichi il subappalto come necessario (Cons. St., sez. V, 21 febbraio 2024, n. 1743). Il subappalto necessario, che tale è in quanto l'affidamento (ad un soggetto dotato delle pertinenti qualificazioni) dell'esecuzione delle lavorazioni riconducibili alle categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria è imposto dal difetto di qualifica del concorrente ad eseguire quel tipo di prestazioni, si differenzia dal punto di vista funzionale dal subappalto facoltativo, ma non nella natura giuridica. Conseguentemente, non può postularsene, in assenza di una previsione normativa, un differente regime giuridico (anche sotto il profilo della forma della dichiarazione), essendo sufficiente che il concorrente dia espressa indicazione della volontà di ricorrere al subappalto per supplire al requisito di qualificazione mancante (Consiglio di Stato, Sez. V, 12 novembre 2024, n. 9051). L'onere dichiarativo, nella fattispecie controversa, deve ritenersi assolto dal RTI essendo del tutto pacifica la finalità di sopperire alla carenza di qualificazione.

20. In ordine alla terza questione (corrispondente al terzo motivo del ricorso incidentale) va osservato quanto segue.

20.1. La censura è sicuramente infondata in fatto dato che è stato valutato il servizio dichiarato (e dimostrato) di aver regolarmente eseguito la progettazione esecutiva delle opere di urbanizzazione connesse allo sviluppo delle varianti n. 311

e 322 al PRG del Comune di (...). È da condividere quanto affermato a pagina 11 della memoria depositata dal RTI (...) il 9 giugno 2025, laddove si legge che la valutazione della Commissione giudicatrice si è basata sulla circostanza, comprovata in atti, che il RTI (...) ha positivamente concluso una progettazione analoga a quella oggetto di affidamento.

20.2. Vale la pena di precisare, quanto all'istanza proposta ai sensi dell'art. 210 c.p.c. a pagina 25 del ricorso incidentale, che:

a) ai sensi dell'art. 63 del codice del processo amministrativo, fermo restando l'onere della prova a loro carico, il giudice può chiedere alle parti anche d'ufficio chiarimenti o documenti;

b) in ogni caso, a norma dell'art. 210 c.p.c., 1° comma, l'esibizione può essere ordinata ove il giudice ne ritenga necessaria l'acquisizione al processo;

c) l'ordine di esibizione, subordinato alle molteplici condizioni di ammissibilità di cui agli artt. 118, 119 c.p.c. e 94 disp. att. c.p.c., costituisce uno strumento istruttorio residuale, che può essere utilizzato soltanto in caso di impossibilità di acquisire la prova dei fatti con altri mezzi e non per supplire al mancato assolvimento dell'onere probatorio a carico dell'istante e che è espressione di una facoltà discrezionale rimessa al prudente apprezzamento del giudice (tra le tante, Cass. civ., Sez. II, 3 novembre 2021, n. 31251).

21. In ordine alla quarta questione (corrispondente al quarto motivo del ricorso incidentale) va osservato quanto segue.

21.1. Il RTI (...) non ha affatto esercitato la facoltà di individuare un Contratto collettivo diverso rispetto a quello individuato nella *lex specialis* e non ha ommesso alcuna dichiarazione.

21.2. Più semplicemente, la dichiarazione era di difficile comprensione e necessitava di un chiarimento che è stato legittimamente reso mediante soccorso istruttorio. Il precedente di questa Sezione 28 marzo 2025, n. 2605, più volte richiamato dall'appellante incidentale (da ultimo a pagina 20 della memoria

depositata il 2 settembre 2025) è inconferente dato che, in quel caso, la decisione riguardava un caso di omessa indicazione nell'offerta economica del CCNL applicato.

22. Per tutte le ragioni esposte l'appello principale deve essere accolto mentre va rigettato l'appello incidentale.

Le spese, vista la novità di alcune delle questioni sottoposte al Collegio, possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie l'appello principale e respinge l'appello incidentale e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 8817/2025 respinge il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Gianluca Rovelli

IL PRESIDENTE

Diego Sabatino

IL SEGRETARIO