Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 7773 del 27 ottobre 2026

Appalti pubblici – Criterio di valutazione fondato sull'esperienza pregressa in servizi affini – Divieto di commistione tra requisiti di partecipazione e criteri di aggiudicazione – Applicazione attenuata

N. 05346/2026 REG.RIC.

Pubblicato il 27/10/2026

N. 07773 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 05346/2026 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 5346 del 2026, integrato da motivi aggiunti, proposto da (…) s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG (…), rappresentata e difesa dagli avvocati (…), (…) e (…), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(…) 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;

nei confronti

Regione (…) in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (…), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

(…) s.p.a. in proprio e in qualità di mandante del costituendo raggruppamento con (…) s.r.l., non costituita in giudizio;

(…) s.r.l. in proprio e quale mandataria del raggruppamento costituito con (…) s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (…) ed (…), con domicilio fisico eletto presso lo studio (…) in Milano, (…);

per la riforma

dellai sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE V QUATER n. 11044/2026, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione (…) e di (…) s.p.a. e di (…) s.r.l. in proprio e quale mandataria del raggruppamento costituito con (…) s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati (…), (…) e (…);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda la gara avviata da (…) s.p.a. per l'affidamento " dei servizi di verifica della progettazione di fattibilità tecnica economica ed esecutiva, ai sensi dell' art. 42 del medesimo Codice, relativa alla realizzazione di un nuovo sistema di sicurezza di terra tipo SCMT interfacciato a un nuovo sistema di blocco automatico conta assi per gli aspetti dei segnali di blocco, nonché sostituzione nelle stazioni degli attuali apparati centrali elettrici a itinerari (ACEI) con apparati centrali computerizzati (ACC) della linea ferroviaria (…)".

2. (…) s.p.a. (di seguito. "(…)"), partecipante alla gara e classificatasi al secondo posto, ha impugnato:

- l'aggiudicazione al raggruppamento formato dalla mandataria (…) s.r.l. e dalla mandante (…) s.p.a., disposta con determina n. 129 del 2026 e comunicata al ricorrente con nota 9 marzo 2026 n. (…);

- in quanto occorrer possa, i §§ 14 e 16.2 del disciplinare di gara nella parte in cui: (i) prevedono criteri discrezionali di valutazione delle offerte tecniche generici e non articolati in sub-criteri e relativi sub-punteggi e, contestualmente, non impongono alla Commissione giudicatrice di fornire una motivazione discorsiva, diversa dall'assegnazione meramente "numerica", a corredo dei coefficienti assegnati; (ii) prevedono che l'esperienza valutata con il Criterio A incida in maniera rilevante, e sproporzionata, sulla determinazione del punteggio complessivo, nonché laddove interpretati nel senso di premiare, con il predetto criterio, la mera prestazione di servizi "affini" rispetto a quello oggetto di gara;

- ogni atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresi, ove occorrer possa, i verbali delle operazioni di gara. 3. Il Tar Lazio – Roma, con sentenza 30 giugno 2026 n. 11921, ha respinto il ricorso.

4. (…) ha appellato con ricorso n. 5346 del 2026 il dispositivo di sentenza pubblicato il 15 giugno 2026 e poi motivi aggiunti avverso la sentenza pubblicata il 30 giugno 2026.

5. Nel corso del presente grado di giudizio si è costituita (…) s.r.l., in proprio e quale mandataria del raggruppamento con la mandante (…) s.p.a., Regione (…) e (…) s.p.a. 6. All'udienza del 22 ottobre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. L'appello è infondato.

8. Il Collegio scrutina l'appello seguendo l'ordine delle censure di cui ai motivi aggiunti, integrate da quanto dedotto con il ricorso avverso il dispositivo di sentenza.

9. Con il primo motivo l'appellante (…) ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar non ha accolto il quarto mezzo contenuto nel ricorso introduttivo, teso a dimostrare l'illegittimità della legge di gara (i) laddove interpretata nel senso di premiare, nel criterio A, la mera prestazione di servizi affini a quello oggetto di gara, senza valorizzare l'esperienza generale quale parametro per valutare la qualità dell'offerta (relativamente ad aspetti quali la complessità e il rilievo tecnologico dei servizi già svolti), in tal modo duplicando (in tesi) il requisito partecipativo esperienziale; (ii) in ogni caso, in quanto, con il punteggio assegnato per il criterio A, attribuisce all'esperienza nello svolgimento di servizi analoghi a quello messo a gara un peso ponderale decisivo ai fini dell'aggiudicazione della commessa.

Il primo giudice ha richiamato la discrezionalità dell'Amministrazione nella scelta dei criteri di valutazione delle offerte e ha ritenuto che il criterio A non si risolve in una duplicazione del requisito di partecipazione, ma opera su un piano distinto, selezionando le offerte migliori sotto il profilo qualitativo, graduando le esperienze in ragione del loro contenuto tecnico e della loro coerenza con l'oggetto dell'affidamento.

Secondo l'appellante l'art. 108 del d. lgs. n. 36 del 2023 non ammette tipologie di criteri di aggiudicazione fondati sulla valutazione delle caratteristiche soggettive del concorrente, propria invece del requisito di partecipazione, volto a garantire una adeguata capacità tecnica dell'offerente. Il criterio esperenziale di cui alla lettera A sarebbe, quindi, distorsivo della concorrenza.

L'appellante ha quindi concluso nel senso che l'incidenza sul punteggio complessivo del criterio A ne implica l'illegittimità, che comunque deriva anche dal fatto che il criterio non valorizza la qualità dell'offerta (ma aspetti soggettivi).

9.1. Il motivo è infondato.

9.2. Prima di entrare nel merito della doglianza si osserva che la censura è stata proposta davanti al Tar in via subordinata, in quanto tesa alla rinnovazione dell'intera gara. Si legge nel quarto motivo che "*In via subordinata rispetto ai primi due motivi, qualora questo ecc.mo Tribunale dovesse ritenere il giudizio della Commissione non intaccato da manifesta erroneità e che la stessa non fosse tenuta a fornire una motivazione espressa dei punteggi attribuiti, si chiede di accertare comunque l'illegittimità della legge di gara (e della conseguente procedura)*".

Pertanto l'eventuale accoglimento del motivo determina l'annullamento della legge di gara, con effetto conformativo di rinnovazione della stessa.

9.3. I profili da scrutinare sono due: contenuto del criterio di valutazione dell'offerta tecnica e compatibilità dello stesso con l'art. 108 del d. lgs. n. 36 del 2023 e incidenza dello stesso.

9.4. Il primo profilo di censura non è conducente.

9.5. Il contenuto del criterio non rende lo stesso un duplicato del requisito di capacità tecnica e professionale.

La legge della gara qui controversa delinea il criterio A "profilo tecnico" di valutazione dell'offerta tecnica come strumentale a valutare la "*Capacità professionale a realizzare la prestazione sotto il profilo tecnico di progetti affini a quelli oggetto dell'affidamento*" (art. 16.1 del disciplinare).

Nella parte dell'art. 14 del disciplinare dedicato al criterio A, "profilo tecnico", è specificato che il concorrente può indicare i servizi già svolti per un numero massimo di tre progetti "*ritenuti affini a quelli oggetto dell'incarico*".

L'oggetto dell'appalto è "l'affidamento di servizi inerenti alla verifica ai sensi dell'art. 42 del codice dei contratti d.lgs. 36/2023 della progettazione di fattibilità tecnica economica ed esecutiva", relativa alla "realizzazione di un nuovo sistema di sicurezza di terra tipo SCMT interfacciato a un nuovo sistema di blocco automatico conta assi per gli aspetti dei segnali di blocco, nonché sostituzione nelle stazioni degli attuali apparati centrali elettrici a itinerari (ACEI) con apparati centrali computerizzati (ACC) della linea ferroviaria (…)" (art. 3 del disciplinare).

E' altresì precisato che "*Il concorrente presenterà i servizi che ritiene significativi della propria capacità a realizzare la prestazione sotto il profilo tecnico, scelti tra interventi qualificabili affini a quelli oggetto dell'affidamento*", allegando documentazione dalla quale risulti l'oggetto del progetto, il livello progettuale verificato, il committente, l'importo dell'incarico di verifica, la durata dei lavori prevista in progetto, una descrizione sommaria dei lavori e l'identificazione opere ai sensi della tab. Z-1 del D.M. Giustizia 17 giungo 2016, oltre che l'importo complessivo dei lavori e le diverse categorie

di opere generali e specializzate (allegato II.12 del d. lgs. n. 36 del 2023) con i relativi importi previsti in progetto (art. 14.A.1 del disciplinare).

L'affinità presenta un contenuto più stretto rispetto all'analogia che connota i requisiti di partecipazione e richiede l'aderenza sia in termini di servizio prestato, attività di verifica nei termini previsti, sia in termini di oggetto di detta verifica.

L'art. 14.A.1 del disciplinare chiarisce che sono maggiormente apprezzate quelle offerte che possano garantire elevati standard prestazionali siccome attinenti alla verifica di interventi estesi alla realizzazione *ex novo* di "*impianti di sistemi di sicurezza tipo SCMT o ERTMS e/o con posa di apparati centrali computerizzati (ACC*)", a discapito di interventi di manutenzione generica degli impianti di segnalamento ferroviario esistenti o a quelle proprie per gli interventi in ambito urbano e avulsi dal settore tranviario ("*In particolare, verranno maggiormente premiati i servizi che riguarderanno interventi inerenti alla realizzazione di impianti relativi ai sistemi di sicurezza tipo SCMT o ERTMS e/o con posa di apparati centrali computerizzati (ACC) rispetto a realizzazioni con sistemi meno evoluti, sia ferroviari che metropolitani. Verranno valutati come meno affini interventi di manutenzione generici agli impianti di segnalamento ferroviari, mentre non verranno considerati interventi manutentivi in ambito metropolitano o qualsivoglia intervento in ambito tranviario*").

Il criterio A è quindi finalizzato ad assicurare che le offerte possano garantire elevati standard prestazionali a realizzare un appalto di servizi ad alto contenuto intellettuale afferente al progetto di un'opera pubblica.

A tal fine il criterio A valorizza la qualità della prestazione attraverso il riconoscimento della capacità di svolgere verifiche tecniche su sistemi ferroviari complessi e della familiarità con gli specifici sistemi di sicurezza, segnalamento, controllo e comunicazione oggetto di appalto.

In tal senso il criterio A valorizza aspetti dell'attività di impresa che possono "*effettivamente illuminare la qualità dell'offerta*" (Cons. St., sez. V, .

Il criterio fa specifico ed espresso riferimento alla necessità che i servizi già svolti abbiano visto il concorrente nel ruolo di verificatore e abbiano avuto riguardo a progetti affini.

E' specificato, nell'art. 14 del disciplinare, che "*verranno maggiormente premiati i servizi che riguarderanno interventi inerenti alla realizzazione di impianti relativi ai sistemi di sicurezza tipo SCMT o ERTMS e/o con posa di apparati centrali computerizzati (ACC) rispetto a realizzazioni con sistemi meno evoluti, sia ferroviari che metropolitani*" e che saranno "*valutati come meno affini interventi di manutenzione generici agli impianti di segnalamento ferroviari*". Non verranno invece "*considerati interventi manutentivi in ambito metropolitano o qualsivoglia intervento in ambito tranviario*".

La disciplina del criterio A valorizza quindi profili che rendono evidente la diversità rispetto al requisito di capacità tecnica e professionale.

Ai sensi dell'art. 6.3 del disciplinare costituisce requisito di capacità tecnica e professionale lo "*svolgimento, negli ultimi 5 (cinque) anni, antecedenti la data di pubblicazione del bando, di almeno 2 (due) appalti di servizi di verifica di progetti, di ispezione nei contratti pubblici di lavori ai sensi della norma UNI EN ISO/IEC 17020, di progettazione o di direzione lavori, relativi a lavori di importo ciascuno almeno pari al 50 per cento di quello oggetto dell'appalto da affidare e di natura analoga allo stesso*".

Pertanto, diversamente rispetto al criterio A, il requisito di qualificazione ha ad oggetto l'avvenuto svolgimento, nell'arco degli ultimi 5 anni, di almeno due appalti di verificazione o progettazione o di direzione lavori, attinenti a lavori di natura analoga e di importo almeno pari al 50% del valore delle due categorie oggetto della progettazione della linea (…). Il criterio A, invece, richiede l'avvenuto

svolgimento di servizi nei quali il concorrente abbia specificamente assunto il ruolo di verificatore rispetto a progetti affini (nei termini specificamente indicati e sopra richiamati), premiando specifiche caratteristiche tecniche.

A tal fine è anche richiesta l'allegazione di dati che rendono la valutazione di affinità e di rilevanza maggiormente approfondita. Infatti, dalla documentazione presentata deve risultare "*l'oggetto del progetto, il livello progettuale verificato, il committente, l'importo dell'incarico di verifica, la durata dei lavori prevista in progetto, una descrizione sommaria dei lavori, l'identificazione opere*" (art. 14 del disciplinare).

D'altro canto, la rilevanza economica dell'oggetto dei servizi analoghi già svolti rispetto al valore dell'opera oggetto dei servizi in gara (almeno pari al 50%) risulta determinante ai fini del possesso del requisito di partecipazione, non altrettanto nell'ambito del criterio di aggiudicazione, non essendo espressamente richiamato e potendo quindi essere valorizzato nei termini in cui descrive il servizio già svolto, come richiesto nell'apposito modello RT-A. La stazione appaltante ha quindi delineato nel modo anzidetto gli indici di pregio tecnico dell'offerta, senza che possa risultare censurabile, di per sé, il fatto che il criterio A tenga conto anche di servizi di minore dimensione economica.

Infatti, il criterio A fa riferimento all'avvenuta prestazione di servizi affini, che garantiscano la qualità dell'offerta neo senso che l'offerente deve avere svolto servizi della stessa tipologia di quello in gara, come visto, laddove l'aspetto della dimensione assume piuttosto rilevanza determinante in sede di requisiti di partecipazione, senza che detta circostanza possa vanificare la funzione propria dei criteri di aggiudicazione in quanto risponde a un interesse della stazione appaltante.

Né la legge di gara si presenta oscura sul punto, considerato che l'art. 14 del disciplinare delinea il contenuto del criterio A nei termini sopra illustrati.

Da ultimo si rileva che non può desumersi dal fatto che l'offerta dell'appellante abbia avuto un maggior punteggio (rispetto a controparte) per il criterio B (riguardante le caratteristiche metodologiche dell'offerta) e un punteggio inferiore (rispetto a controparte) per il criterio A, che quest'ultimo sia stato interpretato in modo erroneo dalla stazione appaltante, posto che i criteri, essendo diversi, ammettono una diversa valorizzazione.

9.6. Precisato che non vi è una duplicazione del criterio di attribuzione del punteggio rispetto al requisito di partecipazione, alle stazioni appaltanti è demandato il compito di delineare le regole di gara esercitando un potere connotato da discrezionalità.

9.7. Quanto ai criteri di attribuzione del punteggio all'offerta tecnica, l'orientamento giurisprudenziale interno è stato a lungo nel senso del divieto di inclusione, tra i criteri di valutazione delle offerte, di elementi attinenti alla capacità tecnica dell'impresa (in particolare, pregressa esperienza) anziché alla qualità dell'offerta, alla stregua del principio ostativo alla commistione fra i criteri soggettivi di qualificazione e i criteri afferenti alla valutazione dell'offerta a fini di aggiudicazione (Cons. St., sez. V, 14 ottobre 2008 n. 4971, 20 agosto 2013 n. 4191 e 12 novembre 2015 n. 5181).

Tuttavia, si è fatta strada, già nel vigore del d. lgs. n. 163 del 2006, altra giurisprudenza che, sia pure limitatamente alle procedure relative ad appalti di servizi, ha dato vita a un'interpretazione attenuata del principio (Cons. St., sez. IV, 25 novembre 2008 n. 5808), consentendo alle stazioni appaltanti, nei casi in cui determinate caratteristiche soggettive del concorrente, in quanto direttamente riguardanti l'oggetto del contratto, possono essere valutate anche per la selezione della offerta, di prevedere nel bando di gara elementi di valutazione dell'offerta tecnica di tipo soggettivo, concernenti la specifica attitudine del concorrente, anche sulla base di analoghe esperienze pregresse, a realizzare lo specifico progetto oggetto di gara (Cons. St., sez. V, 3 ottobre 2012 n. 5197).

L’art. 67 par. 1 lett. a) della direttiva 2014/24/UE prevede che l’”offerta economicamente più vantaggiosa” debba essere individuata “dal punto di vista dell’amministrazione aggiudicatrice” (analogamente l’art. 82 par. 2 della direttiva 25/2014/UE).

La Corte di giustizia ha riconosciuto all’amministrazione “*un più ampio margine discrezionale*” in tal senso (Cgue, sez. V, 26 marzo 2015, C-601/13).

Entrato in vigore il d. lgs. n. 50 del 2016, di recepimento delle direttive del 2014, l’applicazione attenuata del divieto di commistione fra i criteri soggettivi di qualificazione e i criteri oggettivi di valutazione dell’offerta è stata condivisa dal Consiglio di Stato in sede consultiva, con il parere n. 1767 del 2 agosto 2016, laddove ha sottolineato, per quanto incidentalmente, il favor per la commistione espresso nelle nuove direttive europee in materia e recepito dall’art. 95 del d. lgs. n. 50 del 2016 (pur mettendo in guardia sull’opportunità di “*chiarire se lo stesso servizio possa al tempo stesso, nella medesima gara, costituire requisito soggettivo di qualificazione/partecipazione ed essere oggetto di valutazione nell’ambito dell’offerta economicamente più vantaggiosa, specificando, per tale evenienza, che sarà oggetto di valutazione solo per la parte eccedente la soglia minima richiesta ai fini della partecipazione alla gara. In caso contrario e di concorrenti tutti egualmente qualificati si profila il rischio di appiattire eccessivamente il confronto competitivo, o di arrecare un vantaggio ingiusto al concorrente che utilizza il medesimo servizio come requisito di partecipazione e come elemento di cui chiede la valutazione delle offerte*”).

La giurisprudenza successiva ha preso atto che “*Il dogma di una assoluta, invalicabile, incomunicabilità tra requisiti soggettivi di pre-qualificazione ed elementi oggettivi di valutazione può dirsi dunque tramontato, nel nuovo diritto dei contratti pubblici" ma "se e solo nella misura in cui la valutazione dei profili di carattere soggettivo, senza favorire indebitamente operatori economici che li posseggano a scapito di altri, serva a lumeggiare la miglior qualità tecnica, sul piano oggettivo, dell’offerta*” (Cons. St, sez. III, 12 luglio 2018 n. 4283 e sez. V, 22 ottobre 2018 n. 6026).

Con riferimento al d. lgs. n. 50 del 2016 la giurisprudenza ha ritenuto trattarsi di “*un’impostazione meno rigida dell’affermazione incondizionata del divieto, che si condivide purché mantenuta entro rigorosi limiti applicativi*” (Cons. St., sez. V, 17 marzo 2020 n. 1916).

In particolare, “*pur potendosi ritenere superata l’iniziale differenziazione tra appalti di servizi e appalti di lavori (tuttavia ancora confermata, incidentalmente, da Cons. Stato, V, 17 gennaio 2018, n. 279), va in linea di principio data continuità e riconfermato il fondamento del divieto di commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione e requisiti oggettivi di valutazione dell’offerta, con la specificazione che ne è tuttavia consentita un’applicazione attenuata, secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed adeguatezza, quando sia dimostrato, caso per caso, che per le qualificazioni possedute il concorrente offra garanzie di qualità nell’esecuzione del contratto apprezzabili in sede di valutazione tecnica delle offerte (cfr. Cons. Stato, III, 27 settembre 2016, n. 3970)*” (Cons. St., sez. V, 17 marzo 2020 n. 1916).

Posto che la rigida separazione fra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che ha caratterizzato per lungo tempo le procedure a evidenza pubblica è stata superata a far tempo dall’entrata in vigore dell’art. 95 del d. lgs. n. 50 del 2016, l’art. 108 (“*Criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture*”) del d. lgs. n. 36 del 2023, dettato, in sostituzione dell’art. 95 del d. lgs. n. 50 del 2016, in recepimento dell’art. 67 della direttiva 2014/14/UE, richiede alla stazione appaltante, in caso di gara informata al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, di individuare “*criteri di aggiudicazione dell’offerta, pertinenti alla natura, all’oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, l’offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, di impatto economico, sociale e ambientale, connessi all’oggetto dell’appalto*”.

A tal fine la stazione appaltante "*valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici*" (comma 4).

Nel comma 6 dell'art. 108 del d. lgs. n. 36 del 2023 si precisa che "*I criteri di aggiudicazione sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto quando riguardino lavori, forniture o servizi da fornire sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi i fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio di questi lavori, forniture o servizi o in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale*".

Nei documenti di gara la stazione appaltante indica i singoli criteri di valutazione e la relativa ponderazione (comma 7 dell'art. 108) e, quando la ponderazione non è possibile per ragioni oggettive, indica l'ordine decrescente di importanza dei criteri (comma 8).

La stazione appaltante gode, quindi, di discrezionalità nella determinazione dei singoli criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo e nella relativa ponderazione, da attuare secondo le previsioni dei commi 7 e 8 dell'art. 108 del d. lgs. e, in ogni caso, nel rispetto dei principi generali di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza rispetto all'oggetto dell'appalto.

Così inquadrato il potere della stazione appaltante di delineare i criteri di attribuzione del punteggio all'offerta tecnica, l'art. 108 comma 4 non richiama specificamente ai fini sopra indicati profili che riguardano le caratteristiche soggettive dei concorrenti.

La Corte di giustizia ha ritenuto che "*non possono essere qualificati come "criteri di aggiudicazione" criteri che non siano diretti ad identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma che siano essenzialmente collegati alla valutazione dell'idoneità degli offerenti ad eseguire l'appalto di cui trattasi", dal momento che "criteri che riguardano essenzialmente l'esperienza, le qualifiche e i mezzi atti a garantire la corretta esecuzione dell'appalto in questione sono stati considerati come relativi all'idoneità degli offerenti a eseguire tale appalto e non come "criteri di aggiudicazione", anche nel caso in cui l'amministrazione aggiudicatrice li abbia qualificati come tali*" (Cgue, sez. I, 24 gennaio 2008, C-532/06).

La direttiva 24/2024/UE contempla all'art. 67 (di cui l'art. 108 del d. lgs. n. 36 del 2023 costituisce attuazione), tra i possibili criteri di valutazione dell'offerta, la "*organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto*" (analogamente l'art. 82 della direttiva 25/20147UE), così evidenziando la possibile rilevanza della qualità tecnica e professionale dei soggetti destinati a eseguire il contratto.

La Corte di giustizia ha ritenuto che l'inqualificabilità come criteri di aggiudicazione di criteri che non siano diretti ad identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa, ma che siano essenzialmente collegati alla valutazione dell'idoneità degli offerenti ad eseguire l'appalto di cui trattasi, non è inficiata dalla soluzione adottata nella sentenza Cgue, sez. V, 26 marzo 2015, C-601/13. E ciò in quanto, come si vedrà *infra*, con detta sentenza la Corte "*ha, in sostanza, rilevato che le competenze e l'esperienza dei membri della squadra incaricata di eseguire l'appalto pubblico possono comparire come criterio di aggiudicazione nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, posto che la qualità dell'esecuzione di un appalto può dipendere in modo determinante dal valore professionale delle persone incaricate di eseguirlo, costituito dalla loro esperienza professionale e dalla loro formazione, soprattutto qualora la prestazione oggetto dell'appalto sia di carattere intellettuale e riguardi servizi di formazione e consulenza*" (Cgue, sez. III, primo marzo 2018, C-917), così pervenendo a ritenere che, in alcuni casi, le caratteristiche del soggetto affidatario del servizio possano qualificare l'offerta oggettivamente intesa.

Infatti, "*la qualità dell'esecuzione di un appalto pubblico può dipendere in modo determinante dal valore professionale delle persone incaricate di eseguirlo, valore costituito dalla loro esperienza professionale e dalla loro formazione*". In particolare, ciò si verifica "*qualora la prestazione oggetto dell'appalto sia di carattere intellettuale e riguardi, come nel procedimento principale, servizi di formazione e consulenza*" (Cgue, sez. V, 26 marzo 2015, C-601/13).

In tale prospettiva l'art. 108 del d. lgs. n. 36 del 2023 lascia alla stazione appaltante l'individuazione, nei documenti di gara, dei predetti criteri di valutazione dell'offerta, stabilendo espressamente l'obbligo per la stessa, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, di valorizzare nel bando di gara gli elementi qualitativi dell'offerta e criteri che garantiscano un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici.

La disposizione lascia altresì alla stazione appaltante l'individuazione, nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa, del tetto massimo per il punteggio economico, fissato in precedenza (art. 95 comma 10-*bis* del d.lgs. n. 50 del 2016) entro il limite del 30 per cento e ora previsto solo per alcune gare. Il principio della fiducia compulsa la stazione appaltante, nella fase di organizzazione della gara e di individuazione delle relative regole, a perseguire il risultato al quale è finalizzata la commessa, delineando le regole più idonee nel caso concreto a raggiungere la finalità perseguita, seppur nel rispetto della disciplina di settore e dei principi generali.

Infatti, il principio della fiducia (Corte cost. 16 luglio 2024 n. 132) valorizza "*l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato*" (art. 2 del d. lgs. n. 36 del 2023) e quindi anche in fase di organizzazione della gara. Proprio muovendo dal caso concreto la stessa Corte di giustizia ha giudicato l'operato dell'amministrazione, che ha previsto un criterio di aggiudicazione di tipo esperienziale, "*alla luce della scelta, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dell'offerta che intendeva selezionare tra più offerte accettabili", così richiamando la necessità che la valutazione sia effettuata in concreto*", pervenendo a ritenere che la stazione appaltante abbia effettuato "*un'effettiva comparazione tra le offerte accettabili al fine di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa*".

In particolare la Corte ha rilevato che "*l'esperienza della squadra tecnica proposta era una caratteristica intrinseca dell'offerta e non costituiva semplicemente un criterio di valutazione dell'idoneità degli offerenti*" (Cgue, sez. V, primo marzo 2018, C-9/17), così arrivando a ritenere, in concreto, rispetto alla specifica gara, come nella specifica procedura caratteristiche del soggetto offerente possano qualificare l'offerta.

Risulta quindi determinante la prospettiva concreta allorquando vengono in evidenza specifiche tipologie di appalto.

In particolare, ciò può accadere laddove l'appalto riguarda attività professionali nelle quale assume particolare rilevanza la figura professionale dell'incaricato del servizio e nel quale l'oggetto dell'offerta risulta difficilmente valorizzabile in quanto soggetto, ad esempio, a protocolli che lo regolamentano specificamente.

Non risulta quindi sufficiente, in un caso siffatto, fare riferimento a una prevalutazione valevole per tutti i casi, pena il tradimento del principio del risultato e della fiducia, indicati dal legislatore come funzionali al raggiungimento degli obiettivi della gara, nei termini in cui compulsano l'amministrazione a regolamentare al meglio la commessa, adattando la *lex specialis* al caso concreto, in termini di perseguimento dell'interesse pubblico e rispetto del canone concorrenziale.

In tal caso, non si può escludere che la valorizzazione di tali ultimi aspetti esecutivi standardizzati, e quindi inidonei ad assicurare una effettiva competizione, possa indirettamente comportare una

valorizzazione eccessiva del punteggio economico, così tradendo l'impostazione (concorrenziale) dell'art. 108 del d. lgs. n. 36 del 2023, che valorizza il profilo della qualità rispetto al prezzo.

Infatti, "*la qualità dell'esecuzione di un appalto pubblico può dipendere in modo determinante dal valore professionale delle persone incaricate di eseguirlo, valore costituito dalla loro esperienza professionale e dalla loro formazione*".

In particolare, ciò si verifica "*qualora la prestazione oggetto dell'appalto sia di carattere intellettuale e riguardi, come nel procedimento principale, servizi di formazione e consulenza*" (Cgue, sez. V, 26 marzo 2015, C-601/13 8).

Con specifico riferimento alla definizione dei criteri di attribuzione del punteggio che attengano a profili soggettivi dell'offerente, la giurisprudenza nazionale ha affermato che "*Nell'ambito della propria discrezionalità tecnica la stazione appaltante può conformare la disciplina di gara in modo da attribuire valore premiale anche a "requisiti soggettivi dell'operatore economico, idonei a "illuminare" sulla qualità e affidabilità dell'offerta, purché nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza, non essendo configurabile, in termini generali, un divieto assoluto di commistione tra criteri soggettivi di partecipazione e elementi oggettivi di valutazione dell'offerta*" (Cons. St., sez. V, 20 dicembre 2024 n. 10256).

Pertanto non può escludersi che, in relazione a determinate tipologie di appalto, profili soggettivi dell'offerente qualifichino intrinsecamente l'offerta, potendo evidenziare indici di una migliore esecuzione della commessa.

La stazione appaltante ha motivato detta impostazione della gara in ragione della natura intellettuale del servizio in gara e della standardizzazione dello stesso, che rende difficoltoso organizzare una competizione avente come elemento principale le caratteristiche tecniche del servizio, posto che, essendo standardizzate, non sono soggette a scelte diversificate sulle quali competere.

La giustificazione non è specificamente censurata con il ricorso in appello (l'appellante ha fatto riferimento alla "*presunta (ma indimostrata) standardizzazione del servizio*", senza specificamente argomentare sul punto e senza che rilevino profili di asimmetria informativa rispetto alla regolamentazione di un settore di mercato in cui svolge attività).

Nel caso di specie oggetto di gara è quindi un appalto di servizi ad alto contenuto intellettuale, riguardante la valutazione di un progetto di opera pubblica, la cui esecuzione è standardizzata.

In un caso siffatto, la valorizzazione di profili che attengono al soggetto offerente può rappresentare una modalità di valorizzazione dell'oggetto dell'offerta, incidendo sulla qualità del servizio offerto: se, infatti, la modalità di svolgimento è standardizzata può risultare determinante valutare come gli standard sono stati eseguiti in passato, al fine di valutare la qualità oggettiva dell'offerta.

Pertanto, nello specifico caso siffatto, profili riguardanti il soggetto offerente possono riverberarsi sull'offerta in senso oggettivo, in mancanza di altre modalità che possano adeguatamente e compiutamente valorizzare quest'ultima.

Né può assumere una particolare pregnanza, nel caso di specie, il riferimento non ai singoli operatori dell'offerente ma all'offerente in quanto tale, non essendo approfondito il tema dell'incidenza, rispetto allo standard, dell'organizzazione del lavoro esecutivo.

Rispetto al caso qui in esame, pertanto, non risulta conducente la censura nei termini in cui si pone in una prospettiva volta a stigmatizzare ex ante e in astratto una regolamentazione della stessa che valorizzi profili dell'offerente, nell'ambito di un sistema che richiede di privilegiare i profili oggettivi dell'offerta ("Il criterio esperenziale previsto da (…) è, quindi, ex se distorsivo della concorrenza").

Se è pur vero infatti che le regole di gara debbono assicurare la più ampia partecipazione possibile alla stessa, così dovendo privilegiare profili oggettivi di qualificazione dell'offerta e non profili soggettivi che possono costituire forme di barriere di ingresso, nondimeno non si può prescindere dal valutare come, in determinati casi, l'oggetto della commessa abbia caratteristiche tali da ostacolare l'organizzazione di una competizione basata solo sulle caratteristiche intrinseche dello stesso.

Pertanto il primo profilo di censura, riguardante il contenuto del criterio A, è infondato.

9.7. lo stesso è a dirsi rispetto al secondo profilo di censura, che riguarda l'incidenza del punteggio previsto per il criterio A, pari a 42 punti.

Nell'ambito della *lex specialis*, il punteggio complessivo previsto per l'offerta tecnica è pari a 74 punti: 42 per il criterio A, 30 per il criterio B, riguardante le "*Caratteristiche metodologiche dell'offerta*" ("*Qualità e coerenza dello svolgimento della prestazione in riferimento alle tematiche principali, alla relativa metodologia di approccio e alle modalità di esecuzione dell'incarico, nonché alla costituzione del gruppo di lavoro e la competenza dello stesso circa la tipologia di progettazione da verificare*") e 2 per il criterio C, riguardante la "*Certificazione del sistema di gestione per la parità di genere UNI/PdR 125:2022 lo stesso del punteggio*".

Sono poi previsti 10 punti per l'offerta economica e 16 punti per l'offerta tempo.

Quindi la stazione appaltante ha privilegiato la qualità tecnica del servizio, attribuendo meno rilevanza all'offerta economica.

Nell'ambito del punteggio destinato all'offerta tecnica ha ritenuto di rendere proporzionalmente più rilevante la capacità professionale derivante dall'avere svolto servizi affini, rispetto alle caratteristiche dell'offerta e alla composizione del gruppo di lavoro.

La giurisprudenza ha sul punto ritenuto l'attribuzione di un punteggio per caratteristiche afferenti al soggetto offerente sempre che "*lo specifico punteggio assegnato, ai fini dell'aggiudicazione, per attività analoghe a quella oggetto dell'appalto, non incida in maniera rilevante sulla determinazione del punteggio complessivo*" (Cons. St., sez. V, 22 ottobre 2018 n. 6026).

L'Anac si è pronunciata nel senso che le caratteristiche soggettive non possano incidere "*in maniera rilevante sulla determinazione del punteggio complessivo dell'offerta*" e che non "*incidano in maniera preponderante sulla determinazione del punteggio complessivo dell'offerta*" (Atto del Presidente 17 gennaio 2023 e delibera 23 aprile 2024 n. 219).

Le suddette prospettive interpretative richiedono di essere vagliate alla luce del caso concreto, così da poter valutare se la stazione appaltante, nell'esercizio della propria discrezionalità, non ha rispettato il canone appena sopra esposto.

Infatti, come visto, per la valutazione dell'esercizio del potere discrezionale della stazione appaltante di delineare le regole di gara la fine di raggiungere il risultato voluto (nel rispetto della disciplina di settore) e della giurisprudenza dell'Unione europea, risulta determinante la prospettiva concreta.

Anche con riferimento al "peso" del criterio A non risulta sufficiente, in un caso come quello in esame (avente le caratteristiche sopra descritte), un'astratta prevalutazione valevole per tutti i casi, pena il tradimento del principio del risultato e della fiducia, indicati dal legislatore come funzionali al raggiungimento degli obiettivi della gara in quanto idonei a compulsare l'amministrazione a regolamentare al meglio la commessa adattando le regole di gara al caso concreto, in termini di perseguimento dell'interesse pubblico e rispetto del canone concorrenziale.

Anche in tale prospettiva non risulta quindi conducente la censura nei termini in cui si pone in una prospettiva generale, volta a stigmatizzare *ex ante* e in astratto una regolamentazione della stessa che valorizzi i profili dell'offerta nei termini delineati dal criterio A, nell'ambito di un sistema che richiede

di privilegiare i profili oggettivi dell'offerta. L'appellante ha sostenuto che "*l'incidenza sul punteggio complessivo del criterio A ne implicava per tabulas l'illegittimità*" (così il ricorso in appello).

Si aggiunge che, per le considerazioni sopra illustrate, i profili in esame qualificano l'offerta in senso oggettivo, sicché non risulta determinante valutare l'incidenza del criterio rispetto al punteggio complessivo. Infatti, le sopra illustrate peculiari caratteristiche dell'appalto possono giustificare la decisione di valorizzare i profili dell'offerta qui contestati, a discapito di altre componenti, ritenute meno rilevanti in ragione della standardizzazione del servizio.

9.8. Il motivo è quindi infondato. Ciò esime il Collegio dal valutare le eccezioni di rito che lo riguardano.

10. Con il secondo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha respinto il secondo motivo del ricorso introduttivo, teso a contestare le valutazioni dell'offerta tecnica con riferimento al criterio A, per il quale sono stati attribuiti al raggruppamento aggiudicatario 38,437 punti, a fronte dei 34,439 punti assegnati all'appellante (…).

10.1. Il motivo è infondato. Ciò esime il Collegio dal valutare l'eccezione di inammissibilità del motivo per (in tesi) mancata attestazione del superamento della prova di resistenza.

10.2. E' contestato il punteggio attribuito ai due operatori offerenti e lo scarto di punteggio.

Lo scrutinio del punteggio attribuito non può essere compiuto che facendo riferimento alla legge di gara e, in particolare, ai parametri indicati per il criterio A. Come illustrato sopra, il criterio A richiede innanzitutto che i servizi già svolti abbiano visto il concorrente nel ruolo di verificatore e abbiano avuto riguardo a progetti affini a quelli oggetto dei servizi in gara. Nell'art. 14 del disciplinare, che "*verranno maggiormente premiati i servizi che riguarderanno interventi inerenti alla realizzazione di impianti relativi ai sistemi di sicurezza tipo SCMT o ERTMS e/o con posa di apparati centrali computerizzati (ACC) rispetto a realizzazioni con sistemi meno evoluti, sia ferroviari che metropolitani*" e che saranno "*valutati come meno affini interventi di manutenzione generici agli impianti di segnalamento ferroviari*". Non verranno invece "*considerati interventi manutentivi in ambito metropolitano o qualsivoglia intervento in ambito tranviario*".

Pertanto risulta innanzitutto determinante l'affinità del servizio già reso, da interpretarsi nel senso già sopra delineato, in termini più rigorosi rispetto al requisito di qualificazione, che presuppone innanzitutto che l'opera oggetto del servizio rientri nelle categorie oggetto dell'appalto qui controverso, cioè categoria "impianti IA.04", per un valore della prestazione pari a € 354 883,58, relativo a opere di importo pari a € 22.900.000,00, e "tecnologie della informazione e della telecomunicazione T.02", per un valore della prestazione pari a € 11 975,52, relativo a opere di importo pari a € 810.000,00 (art. 3 del disciplinare).

Altro presupposto per ritenere il servizio affine è che il servizio già svolto abbia avuto riguardo al ruolo di verificatore.

Rilevano poi le caratteristiche tecniche indicate nel richiamato art. 14 del disciplinare, che quindi non sono superflue.

Nell'ambito del criterio A il primo elemento da valutare è quindi il grado di affinità, poi il punteggio risente degli ulteriori criteri indicati (sopra richiamati).

Pertanto il criterio A non si limita a "*verificare la similitudine dei servizi pregressi*" (così nel ricorso in appello) in quanto richiede di valutare anche gli altri parametri individuati nell'art. 14 del disciplinare ma richiede comunque di valutare prioritariamente il grado di affinità dei servizi presentati dall'offerente.

Il punteggio attribuito ai due operatori offerenti che si confrontano nella presente controversia non risulta contraddittorio rispetto alla legge di gara. Nell'ambito della fase istruttoria, di acquisizione del fatto e attribuzione del punteggio (cioè di valutazione tecnica di quel fatto), la Commissione ha fatto uso della discrezionalità tecnica.

Il sindacato di detta attività consente di verificare l'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della coerenza e correttezza, considerando il criterio tecnico utilizzato e il procedimento applicativo, con il limite per il giudice di non potersi sostituire all'amministrazione allorquando le valutazioni sono opinabili.

Rispetto al generale inquadramento la discrezionalità tecnica che caratterizza l'attività di attribuzione del punteggio si connota in modo particolare.

Essa, infatti, presenta una intrinseca opinabilità, come risulta evidente dal fatto che i componenti della Commissione non hanno attribuito lo stesso punteggio alle offerte (verbale del 13 gennaio 2026 e relativo allegato), senza che detta circostanza conferisca di per sé una connotazione patologica all'attività valutativa.

I commissari, pertanto, hanno fisiologicamente ritenuto di dare più o meno rilevanza a profili diversi di ogni offerta.

In tale contesto il dato che assume rilevanza è la coerenza complessiva del punteggio rispetto alle caratteristiche dell'offerta che rilevano in base alla legge di gara, non la presenza di specifici elementi che inducono a ritenere di poter attribuire un punteggio maggiore o inferiore.

Infatti, posto che questo Giudice non può sostituire una valutazione opinabile con altra valutazione opinabile, non è sufficiente a ritenere contraddittorio il voto espresso rispetto alla legge di gara la presenza di indici che indurrebbero ad attribuire un diverso punteggio, rilevando piuttosto la mancanza di aderenza all'impostazione complessiva delineata dalla stazione appaltante con il disciplinare.

La valutazione va compiuta considerando la documentazione presentata in gara dall'offerente e il modello RT.A, di cui il disciplinare richiede la compilazione ai fini di ottenere il punteggio per il criterio A (art. 14), considerando anche che il principio di autoresponsabilità richiede che sia il soggetto interessato, quindi l'offerente, a rappresentare l'offerta valorizzando i profili indicati nella legge di gara. Dei tre servizi presentati dall'appellante al fine di ottenere il punteggio in base al criterio A, il (…) non riguarda un'opera di categoria IA.04 (prevalente nella gara qui controversa).

La conseguenza è che il servizio è rappresentato come avente un'affinità ridotta.

Infatti, l'art. 14.1 prevede che il concorrente, nel compilare il modello RT-A (riguardante proprio il criterio A, deve specificare, "*oltre all'importo complessivo dei lavori dovranno essere indicate le diverse Categorie di opere generali e specializzate (All.II.12 D. Lgs 36/2023) con i relativi importi previsti in progetto*", così indicando come la classificazione delle opere alle quali il servizio è destinato costituisce presupposto per ritenerlo affine.

Lo stesso è a dirsi il servizio presentato da (…) come "Attrezzaggio SCMT/ACC, linee (…)".

Nella relazione tecnica presentata in gara il servizio è stato descritto dalla stessa appellante senza fare riferimento a interventi di categoria T.02 "*tecnologie della informazione e della comunicazione*", invece oggetto del servizio in gara, destinate specificamente a "*Reti locali e geografiche, cablaggi strutturati, impianti in fibra ottica, Impianti di videosorveglianza, controllo accessi, identificazione targhe di veicoli ecc Sistemi wireless, reti wifi, ponti radio*".

Né detta mancanza risulta necessariamente compensata dai riferimenti contenuti nella descrizione alla componente TLC, considerata la genericità del riferimento.

Il "Progetto Esecutivo "(…) – Attivazione degli impianti ERTMS, ACCM, SCCM e GSMR della linea direttissima (…), Fase1, Fase 2 e Fase 3" riguarda la "verifica di conformità CE, come Organismo di Ispezione di tipo A (UNI CEI EN ISO/IEC 17020)".

Nella relazione tecnica di (…), oggetto di valutazione, si descrive il servizio come "Organismo di Ispezione tipo A ex UNI CEI EN ISO/IEC 17020 ai sensi del Regolamento UE 402/2013 e s.m.i." e lo si illustra sottolineando come "L'intervento in oggetto riguarda la verifica come Organismo di Ispezione Tipo A come da Regolamento UE 402/2013 e s.m.i. dell'intervento relativo all'attivazione degli impianti ERTMS, ACCM, SCCM e GSMR della linea direttissima (…), Fase1, Fase 2 e Fase 3".

Il regolamento 402/2013/UE individua il "*metodo comune di sicurezza per la determinazione e valutazione dei rischi*" con riferimento al servizio di trasporto ferroviario.

Il rischio è definito come la "*frequenza alla quale si verificano incidenti o inconvenienti dannosi (causati da un evento pericoloso) e il livello di gravità del danno*" (art. 3 n. 1).

Pertanto il regolamento è volto a implementare "*l'applicazione sistematica di strategie, procedure e pratiche di gestione all'analisi, alla valutazione e al controllo dei rischi*" (art. 3 n. 6).

In base all'art. 6 del regolamento l'organismo di valutazione "*effettua una valutazione indipendente dell'adeguatezza dell'applicazione del procedimento di gestione dei rischi*".

Il servizio indicato da (…) come "direttissima (…)" è stato dallo stesso descritto facendo riferimento al regolamento 402/2013/UE, che afferisce alla gestione del rischio.

L'attività di verifica oggetto della gara qui controversa, parametro dell'affinità di cui al criterio A, "*è finalizzata ad accertare la conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute negli elaborati progettuali dei livelli già approvati*" (allegato I.7).

Ai sensi dell'art. 42 del d. lgs. n. 36 del 2023, nei contratti relativi ai lavori, la stazione appaltante verifica "*la rispondenza del progetto alle esigenze espresse nel documento d'indirizzo e la sua conformità alla normativa vigente*".

Pertanto la verifica *ex* art. 42 del d. lgs. n. 36 del 2023 tiene conto delle esigenze di sicurezza e della gestione dei rischi ma non si esaurisce in detti aspetti, come evidente dall'ampiezza degli stessi come disciplinati nell'allegato I.7 del d. lgs. n. 36 del 2023.

La descrizione, contenuta nella relazione tecnica di (…), del servizio svolto facendo riferimento al regolamento 402/2013/UE, non rende certo che il servizio prestato corrisponda al servizio di verifica richiesto dall'art. 14 del disciplinare per l'ottenimento del punteggio di cui al criterio A. Né risultano idonee a superare la suddetta criticità:

- il fatto che le verifiche compiute ai sensi del regolamento 402/2013/UE comprendano tre fasi, tra cui la verifica del progetto, oltre che la verifica della realizzazione e la verifica del collaudo, in quanto l'indicazione, da parte della stessa società offerente, del regolamento quale parametro di verifica ("*come da Regolamento UE 402/2013*") non rende evidente che il servizio prestato si riferisca all'(ampio) ambito delle verifiche di cui all'art. 42 e all'allegato I.7 del d. lgs. n. 36 del 2023;

- l'inclusione della "*certificazione CE come Organismo di Ispezione di Tipo A*" tra "*i servizi di ispezione nei contratti pubblici di lavori ai sensi della norma UNI EN ISO/IEC 17020, certamente rientrante tra quelli di verifica della progettazione*" in quanto la circostanza che sia compresa non implica la coincidenza;

- il profilo soggettivo dell'accreditamento degli organismi di ispezione ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17020 ("*per i lavori di importo pari o superiore a 20 milioni di euro, l'attività di verifica della progettazione deve essere svolta proprio da organismi di ispezione accreditati ai sensi*

della norma UNI CEI EN ISO/IEC 170202", così i motivi aggiunti in appello), non idoneo a superare la tematica dell'oggetto del servizio prestato.

Il raggruppamento aggiudicatario ha presentato tre servizi di verifica di progetto (linea tranviaria (…), (…), (…)) riguardanti opere comprensive delle categorie IA.04 e T.02, soddisfando altresì il requisito premiale ("verranno maggiormente premiati") di prevedere interventi "inerenti alla realizzazione di impianti relativi ai sistemi di sicurezza tipo SCMT o ERTMS e/o con posa di apparati centrali computerizzati (ACC)" (art. 14 del disciplinare).

Anche in relazione alla referenza della linea tranviaria (…) il raggruppamento ha fatto riferimento a opere "IA.04 con opere riconducibili anche a T.02", così contemplando detta ultima categoria.

A fronte di quanto sopra la Commissione ha attribuito, per il criterio A, un punteggio maggiore al raggruppamento aggiudicatario rispetto a quello assegnato all'appellante.

In una prospettiva di determinazione del punteggio, e quindi di contemperamento fra i criteri da valutare, non può essere censurata la decisione di tenere conto del livello di affinità e della tipologia di servizio presentato dall'appellante, potendo quindi risultare meno incisive le caratteristiche tecniche e quantitative del servizio stesso ("*livelli di complessità nettamente superiori*" dei servizi esposti dall'appellante).

Del resto, come visto sopra, il profilo dimensionale del servizio non è determinate ai fini del punteggio da attribuire con il criterio A (contrariamente a quanto richiesto con il requisito di partecipazione). Né detto aspetto assume una connotazione anticoncorrenziale, in quanto consente l'apprezzamento anche di offerte provenienti da imprese di non elevate dimensioni.

Così facendo, la Commissione non ha posto in essere un'attività procedimentale in contrasto con la legge di gara (nei termini illustrati) in quanto il relativo esito trova giustificazione nei parametri contenuti nella legge di gara, considerato anche che l'opinabilità delle conclusioni raggiunte non consente di sostituire queste ultime con valutazioni altrettanto opinabili, valorizzando altri profili contenuti nel criterio A. 11. Con il terzo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar non ha ritenuto il criterio A privo di idonea determinatezza, in quanto non articolato in sub-criteri e sub-punteggi, con conseguente difetto di motivazione nell'attribuzione dei coefficienti numerici da parte della Commissione.

11.1. Il motivo è infondato. L'esito dello scrutinio esime il Collegio dal valutare le eccezioni di inammissibilità del motivo.

11.2. Ai sensi dell'art. 108 comma 7 del d. lgs. n. 36 del 2023, che riprende il contenuto dell'art. 67 par. 5 della direttiva 24/2014/UE ("*L'amministrazione aggiudicatrice precisa nei documenti di gara la ponderazione relativa che attribuisce a ciascuno dei criteri scelti per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa*", analogamente all'art. 82 par. 5 della direttiva 25/2014/UE), i documenti di gara "*indicano i singoli criteri di valutazione e la relativa ponderazione, anche prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato*", con la precisazione che, per ciascun criterio di valutazione prescelto, "*possono essere previsti sub-criteri e sub-pesi o sub-punteggi*".

La giurisprudenza ha interpretato la disposizione nel senso che "*il punteggio numerico espresso sui singoli oggetti di valutazione opera alla stregua di una sufficiente motivazione quando l'apparato delle voci e sottovoci fornito dalla disciplina della procedura, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiaro, analitico e articolato, sì da delimitare adeguatamente il giudizio della commissione nell'ambito di un minimo e di un massimo, e da rendere con ciò comprensibile l'iter logico seguito in concreto nel valutare i singoli progetti*". Solo in difetto di questa condizione si rende necessaria una motivazione dei punteggi numerici (Cons. St., sez. V, 21 ottobre 2025 n. 8167).

Tale ultima evenienza non ricorre con riferimento alla legge della gara qui controversa.

Infatti, il disciplinare di gara, al punto 16.1, ha enucleato tre criteri tecnici (A, B, C).

Nell'art. 14 il disciplinare contiene le indicazioni per la formulazione della relazione tecnica, da suddividere in capitoli e paragrafi corrispondenti ai criteri.

Sono quindi descritti i contenuti di ciascun capitolo, in modo da evidenziare i criteri redazionali in funzione dell'attribuzione del punteggio.

Con specifico riferimento al criterio A, al quale è collegato il modello RT-A, avente un contenuto predefinito, al quale specificamente si riferisce la doglianza, sono già stati sopra illustrati i requisiti contenutistici, gli elementi che vengono considerati per l'attribuzione del punteggio e i profili premiali.

Nel disciplinare sono poi stabiliti punteggi massimi e modalità di attribuzione dei coefficienti da 0 a 1 (art. 16.2), secondo una scala graduata (inesistente, insufficiente, mediocre, sufficiente, discreto, buono, ottimo, eccellente), suddivisa in intervalli di punteggio corrispondenti ai diversi livelli di giudizio, e la regola della media aritmetica dei coefficienti dei singoli commissari.

Pertanto, non risulta oscura la ragione di attribuzione del punteggio, tanto è vero che gli atti di parte contengono una puntuale critica alle ragioni di attribuzione del punteggio attribuito, in particolare in relazione al criterio A, valorizzando i parametri individuati nel disciplinare al fine di assegnare la corrispondente votazione.

12. Con il quarto motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar non ha ritenuto fondata la censura di carenza del requisito di capacità tecnica e professionale da parte del raggruppamento aggiudicatario.

La questione si appunta sulla circostanza in base alla quale la mandataria del raggruppamento aggiudicatario ha prodotto un'unica referenza (il contratto con (…) di durata dal 23/12/2022 al 24/04/2024 avente ad oggetto il servizio tecnico di verifica preventiva del progetto di realizzazione della linea tranviaria (…)) sia per la categoria di opere "Impianti ID IA.04" che per la categoria "Tecnologie della informazione e della comunicazione T.02".

Il primo giudice ha interpretato il par. 6.3 del disciplinare nel senso di poter essere integrato mediante la produzione di un singolo contratto avente ad oggetto la verifica di entrambe le categorie di opere ivi indicate per l'ammontare minimo prescritto, sicché la mandataria del raggruppamento aggiudicatario risulterebbe correttamente qualificata.

Ai sensi dell'art. 6.3 del disciplinare costituisce requisito di capacità tecnica e professionale lo "*svolgimento, negli ultimi 5 (cinque) anni, antecedenti la data di pubblicazione del bando, di almeno 2 (due) appalti di servizi di verifica di progetti, di ispezione nei contratti pubblici di lavori ai sensi della norma UNI EN ISO/IEC 17020, di progettazione o di direzione lavori, relativi a lavori di importo ciascuno almeno pari al 50 per cento di quello oggetto dell'appalto da affidare e di natura analoga allo stesso, come riportati nella seguente tabella*".

La tabella rappresentata di seguito fra riferimento alle due categorie, "Impianti ID IA.04" e "Tecnologie della informazione e della comunicazione T.02".

Pertanto il riferimento ai due appalti può essere interpretato nel senso di prescrivere che le pregresse esperienze siano maturate nei due distinti ambiti di opere indicate per classe e categoria nella tabella richiamata nell'art. 6.3 del disciplinare, non dovendo necessariamente essere interpretato nel senso che siano necessari due distinti contratti.

E ciò in ragione del fatto che il requisito è dettato richiamando la tabella che riporta le due categorie, "Impianti ID IA.04" e "Tecnologie della informazione e della comunicazione T.02", sicché la nozione di due appalti può essere riferita alle due categorie (non necessariamente a due distinti contratti).

Infatti, l'art. 6.4.4. del disciplinare dispone che "*il requisito relativo all'elenco di servizi espletati di cui al punto 6.3, lett. e) deve essere soddisfatto dal raggruppamento temporaneo nel complesso*", fermo restando che "*la mandataria deve possedere una quota almeno pari al 50 (cinquanta) per cento dei requisiti e la restante parte deve essere posseduta dalle mandanti con una percentuale minima del 10 (dieci) per cento*".

L'art. 6.4.4 del disciplinare fa quindi riferimento ai servizi, non ai contratti, così sottolineando la necessità che la pregressa esperienza sia maturata nei due ambiti di intervento compresi nelle categorie indicate.

Trova quindi conferma che la nozione di due appalti può essere riferita alle due categorie e non necessariamente a due distinti contratti.

Pertanto, anche in ragione del principio del *favor partecipationis*, non si può ritenere che il raggruppamento aggiudicatario sia privo del requisito di qualificazione.

Infatti, le regole di gara debbono essere espresse in modo trasparente, in funzione del principio di parità di trattamento (Cgue, sez. IX, 2 maggio 2019 n. 309), strumentale a tutelare l'interesse alla partecipazione dei singoli operatori economici, consentendo agli stessi di presentare un'offerta ammissibile e competitiva (Cgue, sez. IX, 2 giugno 2016, C- 27/15).

L'obbligo di trasparenza "implica che tutte le condizioni e le modalità della procedura di aggiudicazione siano formulate in maniera chiara, precisa e univoca nel bando di gara o nel capitolato d'oneri" (Cgue, sez. VIII, 26 settembre 2024, C-403/23 e 10 novembre 2016, C-140/16, C-697/15 e C-162/16).

Il principio di trasparenza assicura che le regole di gara siano formulate in maniera chiara, precisa e univoca nel bando di gara o nel capitolato d'oneri, così da assicurare parità di trattamento.

Se non viene espressa in modo chiaro (sulla base della *lex specialis* e della legge) una regola che impedisce la partecipazione, le esigenze di trasparenza impongono di scegliere, fra le varie interpretazioni possibili del bando di gara, quella che più privilegia la partecipazione, così saldando le regole di trasparenza con il principio del *favor partecipationis*, che impone, quando trattasi di clausole che possono condurre all'esclusione dell'offerta, di preferire, a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola contenute in un bando o in un disciplinare di gara, la scelta ermeneutica che consenta la più ampia partecipazione dei concorrenti (Cons. Stato, sez. V, 15 febbraio 2023 n. 1589).

Pertanto, considerato il tenore della legge di gara e quanto sopra illustrato, essa non può essere interpretata, sul punto qui controverso, nel senso più restrittivo.

12.2. Il motivo è quindi infondato.

13. In conclusione l'appello è infondato.

14. La particolarità e la novità della questione giuridica sottesa alla presente controversia giustifica la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente
Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere
Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore
Elena Quadri, Consigliere
Massimo Santini, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Sara Raffaella Molinaro	**Diego Sabatino**

IL SEGRETARIO