

Interpretazione della legge di gara, completezza dell'offerta e principio di autoresponsabilità, soccorso istruttorio e correzione dell'errore materiale nella giurisprudenza del Consiglio di Stato

di Rizzardo del Giudice

Data di pubblicazione: 23-4-2026

Ove il disciplinare di gara preveda specifici requisiti per l'attribuzione dei punteggi e ne imponga la dimostrazione mediante inserimento della relativa documentazione nella busta dell'offerta tecnica, a fronte di previsioni suscettibili di corretta interpretazione con la diligenza richiesta all'operatore qualificato nel settore, deve ritenersi precluso al concorrente che abbia inserito la documentazione suddetta nella busta della documentazione amministrativa invocare sia l'incolpevole errata interpretazione del disciplinare, sia gli istituti della correzione di errore materiale e del soccorso istruttorio: ostandovi da un lato il principio di autoresponsabilità, d'altro lato l'inapplicabilità del soccorso istruttorio ai contenuti dell'offerta e comunque l'irrilevanza di errori non immediatamente riconoscibili dalla Commissione di gara.

Guida alla lettura

Nella fattispecie esaminata dalla pronuncia in commento – riferita ad un appalto di lavori – il disciplinare riconosceva al concorrente uno specifico punteggio (nel paradigma c.d. “on/off”) in ragione della semplice e documentata titolarità di talune “Certificazioni ISO” (45001 e 14001) riferite al tema sicurezza e prevenzione nonché gestione ambientale: configurando tali requisiti quali elementi di valutazione “qualitativa-tabellare”.

Il disciplinare recava inoltre una disciplina specifica in merito sia alle modalità di allegazione delle certificazioni predette, imponendone l'inserimento nella busta dell'offerta tecnica, sia alla corrispondente imputazione soggettiva, articolando in separati paragrafi le prescrizioni riferite da un lato ai concorrenti in RTI, ai Consorzi ordinari e al GEIE e d'altro ai Consorzi di cui all'art. 65 c. 2 lettere b), c) e d) del D. Lgs. n. 36/2023.

Con riferimento a quest'ultima fattispecie il disciplinare richiedeva - ai fini del punteggio “premiabile” - la titolarità della certificazione in capo al Consorzio e alle Imprese Consorziare designate quali esecutrici dell'appalto.

Espletate le operazioni di gara, contraddistinte dell'inversione procedimentale cui la Commissione era facoltizzata, e formata la graduatoria, un concorrente in RTI – collocatosi in quarta posizione - sollecitava in via di autotutela il riesame della proposta di aggiudicazione: assumendo in proposito che la legge di gara doveva essere interpretata, ai fini dell'attribuzione dei punteggi di cui sopra, nel senso di richiedere la titolarità delle certificazioni al solo Raggruppamento e non anche (nel caso in cui al Raggruppamento avesse aderito un

Consorzio) al Consorzio medesimo e alle Imprese designate quali esecutrici.

L'istanza per intervento in autotutela veniva altresì proposta evidenziando, seppure in subordine, che nell'ambito del RTI collocatosi in quarta posizione - poiché "penalizzato" dal mancato riconoscimento del punteggio correlato alle certificazioni di cui sopra - queste ultime erano nella realtà detenute sia da uno dei Consorzi raggruppati sia dalla relativa Consorziata esecutrice: deducendo tuttavia che tali certificazioni erano state inserite, a fronte di una non chiara formulazione del disciplinare, nella busta relativa alla documentazione amministrativa.

Quest'ultima busta, peraltro, non era stata neppure aperta stante l'inversione procedimentale adottata dalla Commissione di gara e l'obbligo di verifica della relativa documentazione limitatamente ai primi due concorrenti collocati in graduatoria.

L'aggiudicazione veniva tuttavia confermata come da iniziale graduatoria e ne seguiva l'impugnazione del concorrente raggruppati e collocatosi al quarto posto.

I motivi di ricorso riflettevano le argomentazioni poste a base dell'istanza di riesame in autotutela, arricchite da molteplici riferimenti ai principi del divieto di clausole concorsuali equivoche, dell'affidamento incolpevole, del risultato, della fiducia e della "*par condicio*" tra concorrenti.

Il Giudice di primo grado - pur rigettando la tesi del ricorrente mirata all'interpretazione della legge di gara diretta ad escludere la necessità di prova in ordine al possesso delle certificazioni (anche) in capo al Consorzio aderente al Raggruppamento ed all'Impresa dal medesimo designata per l'esecuzione - configurava tuttavia come di non chiara ed intelleggibile formulazione la relativa clausola del disciplinare e per l'effetto, privilegiando l'opzione "sostanzialistica", attribuiva comunque rilievo alla documentazione attestante, in capo al Consorzio e all'Impresa esecutrice suddetti, la titolarità delle certificazioni "premierali": per quanto inserita nel plico relativo alla documentazione amministrativa.

Il Tribunale Amministrativo disponeva, quindi, in accoglimento del ricorso, l'annullamento dell'aggiudicazione nonché l'apertura della busta amministrativa riferita al concorrente collocatosi al quarto posto ai fini di una rinnovata formulazione della graduatoria così da valutare se a quest'ultimo spettasse il punteggio premiale corrispondente alla titolarità delle certificazioni, per quanto le stesse non fossero state ritualmente inserite nella busta dell'offerta tecnica.

Il Consiglio di Stato ha riformato la decisione di primo grado valorizzando – nel contesto di un percorso argomentativo contraddistinto dall'esame dei motivi di impugnazione sia principale che incidentale – il richiamo a quattro principi di significativo rilievo, quali:

- a. la **ricognizione dei criteri interpretativi della legge di gara;**
- b. la **valorizzazione del principio di autoresponsabilità del concorrente nelle modalità di presentazione dell'offerta;**
- c. l'**ambito di operatività della "correzione"** quale istituto di cui il concorrente può giovare solo per emendare errori materiali dell'offerta ai sensi dell'**art. 101 c. 4 del D.**

Lgs. n. 36/2023;

d. la perimetrazione del “soccorso istruttorio” con peculiare riferimento al divieto di farne applicazione con riguardo ad elementi costitutivi dell’offerta.

L’intreccio dei temi di cui sopra ha generato, nella motivazione della sentenza in commento, la sintesi e al tempo stesso l’applicazione sinergica dei richiamati istituti, con l’effetto di garantire all’operatore giuridico un orientamento di pregevole valenza.

Quanto al **primo tema**, riferito all’ermeneutica delle clausole di gara, il Consiglio di Stato valorizza e applica nella fattispecie l’insegnamento secondo cui **le clausole del bando e del disciplinare devono formare oggetto a cura del concorrente di un’interpretazione attenta, improntata a canoni di diligenza, di specifico approfondimento nonché di qualificata competenza**: tale essendo un preciso onere dell’Operatore Economico professionalmente qualificato nel settore dei contratti pubblici.

In tale contesto la sentenza afferma che il ricorrente, per l’appunto in ragione dei requisiti qualificatori di cui sopra, non poteva ignorare che i medesimi criteri inerenti alle “certificazioni” dovevano essere estesi - ai fini dell’attribuzione del punteggio premiale previsto dal disciplinare di gara – a tutti i concorrenti, indipendentemente dalla forma di partecipazione individuale o in raggruppamento dell’operatore economico.

In proposito la sentenza sottolinea che **trattandosi, in ogni caso, di requisiti rilevanti nella fase esecutiva e destinati a garantire la miglior tutela dei lavoratori nonché il corretto rispetto dell’ambiente, doveva esserne palese la necessaria titolarità direttamente in capo a ciascun soggetto incaricato dell’esecuzione dell’appalto.**

L’orientamento riferito all’interpretazione della legge di gara si coniuga peraltro, nella motivazione della sentenza in commento, ad altro tema di significativo interesse.

Il riferimento è al **principio di “autoresponsabilità”**, nella fattispecie correlato ad un imperativo specifico costituito dall’affermazione dell’obbligo, per ciascun concorrente, di adottare nell’interpretazione della legge di gara un paradigma adeguato alla diligenza ed alla competenza richieste all’Operatore Economico professionale.

In tal senso, nel respingere il motivo di ricorso teso a valorizzare la formulazione equivoca del disciplinare di gara, la sentenza in motivazione osserva che: **“Si tratta piuttosto di un’errata interpretazione della Legge di gara, di per se non scusabile né correggibile in applicazione del principio di autoresponsabilità dell’operatore economico concorrente.**

Infatti, per quanto detto sopra a proposito delle previsioni del disciplinare in contestazione, l’interpretazione sostenuta dal RTI Salima è da ritenersi dovuta ad un’erronea applicazione dei criteri ermeneutici previsti dall’ordinamento e precisati dalla giurisprudenza, da imputarsi più a scarsa diligenza del concorrente che ad effettive ambiguità del disciplinare”.

Un secondo profilo su cui si intrattiene il Consiglio di Stato concerne **l’ambito di applicabilità**

dell'art. 101 c. 4 del Codice inteso a disciplinare la “**correzione**” dell'errore materiale dell'offerta.

Si premette che il Tribunale Amministrativo, nell'accogliere le censure del ricorrente, aveva anche valorizzato – per quanto concerne il dedotto inserimento delle “certificazioni” in una busta diversa rispetto a quella prescritta dal disciplinare – il richiamo ad un “errore” dell'operatore economico indotto da una non sufficientemente chiara formulazione delle clausole del disciplinare stesso.

Sul punto il Consiglio di Stato esprime un duplice principio di significativa rilevanza.

In primo luogo la sentenza chiarisce che sia a termini del sopra richiamato art. 101 c. 4 del Codice sia in ragione dei principi già in precedenza elaborati dalla giurisprudenza l'errore rilevante non può assumere come complemento oggetto il percorso interpretativo delle clausole del bando o del disciplinare.

In tal senso la motivazione della Sentenza in commento è lapidaria, nel paragrafo in cui così si esprime: **“L'errore avente ad oggetto la legge di gara non è qualificabile come errore materiale, né perciò consente l'applicazione dei principi giurisprudenziali in tema di correzione di errore materiale”**.

In secondo luogo, e per quanto concerne l'errata modalità di inserimento delle “certificazioni” nella busta contenente la documentazione amministrativa in luogo di quella (prescritta dal disciplinare) riferita alla documentazione dell'offerta tecnica, il Consiglio di Stato afferma un ulteriore rilevante principio.

In proposito la decisione in commento sottolinea che: **“Potrebbe invece essere ricondotto ad un errore materiale nella predisposizione dell'offerta l'asserito erroneo inserimento delle copie delle certificazioni nella busta n. 1.**

Tuttavia si tratta di un errore privo del requisito della riconoscibilità, ritenuto dalla giurisprudenza imprescindibile per la correzione.

Come anticipato la riconoscibilità va riferita alla commissione giudicatrice al momento della valutazione dell'offerta tecnica poiché questo è l'unico rilevante per l'attribuzione del punteggio aggiuntivo” (cfr., per un caso analogo, Cons. Stato, V, 20 giugno 2019, n. 4198). Sottolinea altresì il Consiglio di Stato che: **“l'errore è tale se, riconosciuto o riconoscibile dalla stazione appaltante, possa essere dalla stessa emendato con un mera attività correttiva della dichiarazione, poiché in ogni altro caso di difformità rispetto alle disposizioni di gara eliminabile solo mediante l'intervento dell'operatore economico offerente ricorre la diversa fattispecie del soccorso istruttorio, non utilizzabile tuttavia per porre rimedio ad errori contenuti nell'offerta senza che se ne abbia la violazione del principio della par condicio tra i concorrenti (Cons. Stato, V, 26 ottobre 2020, n. 6462, anche per la citazione di precedenti conformi)”**.

Di interesse altresì l'ulteriore conseguenza, ricondotta dal Consiglio di Stato alle premesse di

cui sopra e così formulata: **“Corollario di tale principio è quello per il quale la pubblica amministrazione non può essere gravata di un obbligo di diligenza ricostruttiva addirittura maggiore di quello che si aspetta e si può attendere dallo stesso concorrente nella fase di compilazione e di confezionamento della sua offerta (cfr. Cons. Stato, V, 10 gennaio 2024, n. 358)”**.

Da ultimo, sempre in tema di rilevanza dell'errore materiale, merita richiamo l'ulteriore principio valorizzato nella sentenza in commento secondo cui il **“termine ultimo” per emendare e/o correggere il contenuto dell'offerta tecnica o economica corrisponde al giorno fissato dalla legge di gara per l'apertura delle buste**, con l'ulteriore precisazione per cui **la richiesta dell'operatore economico deve essere proposta con le medesime modalità previste per la presentazione dell'offerta e nel rispetto del principio di anonimato**.

I precedenti giurisprudenziali

Sul tema dell'interpretazione della legge di gara merita richiamare la recente pronuncia del **Consiglio di Stato, Sez. V, n. 10032 del 18 dicembre 2025** nella cui motivazione si precisa che: **“Per consolidata giurisprudenza nelle procedure di gara, ai fini dell'interpretazione delle clausole della lex specialis, vanno applicate le norme in materia di contratti ed anzitutto il criterio letterale e quello sistematico, a mente degli art. 1362 e 1363 cod. civ.; conseguentemente le stesse clausole non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in una funzione integrativa, diretta ad evidenziare in esse pretesi significati impliciti o inespressi, ma vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole utilizzate e dalla loro connessione; soltanto ove il dato testuale presenti evidenti ambiguità deve essere prescelto dall'interprete il significato più favorevole al concorrente”**.

In termini conformi si sono espresse le sentenze: **Cons. Stato, Sez. VI, 11 giugno 2025 n. 5066; Cons. Stato, Sez. IV, 15 aprile 2025 n. 325; Id., 13 marzo 2025 n. 2071**.

In merito al **principio di autoresponsabilità** è doveroso segnalare, quali precedenti di riferimento, le sentenze del **Consiglio di Stato, Sez. V, 21 agosto 2023, n. 7870 e T.A.R. Valle d'Aosta Aosta, Sez. Unica, 10 febbraio 2025, n. 4** le quali – ribadendo principi noti sul tema – affrontano anche il rapporto tra l'ambito del predetto istituto e l'applicazione del **soccorso istruttorio**. Inizio modulo

In ordine a quest'ultimo istituto merita richiamo altresì la recente sentenza del **Consiglio di Stato, Sez. VII, 22 luglio 2025, n. 6467** nella cui motivazione si ribadisce l'insegnamento per cui l'offerta tecnica rappresenta **“... quella parte dell'offerta del concorrente che giammai può essere integrata, ausiliata, ed in alcun modo completata mediante il ricorso al soccorso istruttorio, come espressamente previsto dal comma 1 lett. B dell'art. 101 del D. Lgs. n. 36 del 2023”**.

Utili riferimenti in proposito sono costituiti da **Cons. Stato, Sez. V, 10 gennaio 2024, n. 358 e Id., 26 ottobre 2020, n. 6462**.

Un richiamo specifico merita altresì la pronuncia del **Consiglio di Stato, Sez. V, 2 aprile 2025 n. 2789** la cui motivazione rappresenta un egregio quanto completo *excursus* sia delle finalità sottese al soccorso istruttorio, sia delle corrispondenti tipologie (soccorso “*integrativo*”, “*sanante*” e “*strictu sensu*”), sia infine dei rapporti tra l’istituto e quella fattispecie, di elaborazione giurisprudenziale, nota quale “chiarimento” dell’offerta, ammesso purché non ne derivi una modifica nei contenuti.

In merito ai presupposti legittimanti la correzione dell’errore si segnala ancora **Cons. Stato, Sez. V, n. 2789/2025** da ultimo richiamata ove – *inter alia* – si riafferma il principio secondo cui per l’offerta tecnica (e parimenti per quella economica) “... ***in linea generale è ammessa la rettifica di eventuali errori di scritturazione o di calcolo, a condizione però che alla rettifica si possa pervenire con ragionevole certezza e comunque senza attingere a fonti di conoscenza estranee all’offerta (Consiglio di Stato, III, 13 dicembre 2018, n. 7039)***”.

Considerazioni finali e di sintesi

La sentenza in commento declina ed applica criteri regolatori della legge di gara noti e consolidati, coniugandoli – tuttavia - ad un preciso insegnamento.

Il Consiglio di Stato sottolinea infatti che le attività propedeutiche alla partecipazione alla gara non possono risolversi nella mera predisposizione dell’offerta economica e di quella tecnica in una mera prospettiva di competitività.

Il concorrente, in omaggio al principio di autoresponsabilità, deve improntare il proprio comportamento anche ad un esame approfondito e giuridicamente corretto delle prescrizioni del bando e del disciplinare rimanendo precluso all’operatore economico - sia nel profilo dell’errore che in quello del soccorso istruttorio - ogni tardivo ripensamento o rimedio che possa salvarne la partecipazione a fronte di una non diligente lettura ed interpretazione dei documenti di gara.

Pubblicato il 16/03/2026

N. 02129/2026REG.PROV.COLL.

N. 09193/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 9193 del 2025, proposto da

Ecovie S.r.l. in proprio e in qualità di mandataria nel r.t.i. con Costruzioni

Generali Girardini S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

in relazione alla procedura CIG B660C85457, rappresentata e difesa dagli

avvocati Nicola Creuso, Nicola De Zan, Riccardo Bertoli, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Padova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Gattamelata, Patrizia

Carbone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Sitta S.r.l., Consorzio Corma, Consorzio Imprenet, non costituiti in giudizio;

Salima S.r.l., in proprio e in qualità di mandataria del r.t.i. con i mandanti

sopra indicati, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Mollica, Francesco Antonio

Zaccone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale
per il Veneto (Sezione Prima) n. 01833/2025, resa tra le parti.***

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Padova e di Salima S.r.l.;

Visto l'appello incidentale proposto da Salima s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2026 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e uditi per le parti gli avvocati Nicola Creuso, Francesco Zaccone e, in delega dell'avv. Stefano Gattamelata, l'avv. Renzo Cuonzo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha accolto il ricorso proposto dalla società Salima s.r.l., classificatasi quarta in graduatoria, contro la Provincia di Padova e nei confronti della società Ecovie s.r.l. per l'annullamento dell'aggiudicazione, in favore del RTI Ecovie, dell'appalto relativo ai lavori di realizzazione della "Variante Nord alla strada provinciale n. 35 a Bovolenta" dell'importo di € 3.340.000,00.

1.1. I fatti rilevanti sono riassunti come segue nella sentenza gravata:

- per quanto di interesse, il disciplinare di gara indicava come elementi di valutazione "qualitativa – tabellare" il possesso della "Certificazione ISO 45001 sicurezza e salute lavoratori", 5 punti (criterio B), e il possesso della "Certificazione ISO 14001 sistemi di gestione ambientale", 5 punti (criterio C);

- per entrambe le certificazioni il disciplinare precisava che per l'attribuzione del punteggio:

-- “

in caso di RTI, consorzio ordinario, GEIE, tutti gli operatori riuniti devono

essere in possesso di tale certificazione”;

-- “in caso di consorzi di cui all’articolo 65, comma 2, lettera b), c) e d) del

Codice la certificazione dovrà essere posseduta dal Consorzio e dalle

consorziate esecutrici”;

- partecipavano alla procedura, tra gli altri, il RTI costituendo composto da Salima s.r.l. (mandataria) con Sitta s.r.l., il Consorzio CORMA e il Consorzio IMPRENET (mandanti) (in seguito, RTI Salima) e il RTI composto da Ecovie s.r.l. (mandataria) con Costruzioni Generali Girardini s.p.a. (mandante) (in seguito RTI Ecovie);

- il RTI Salima con nota del 13-5-2025 evidenziava alla Provincia che il Consorzio di imprese artigiane CORMA aveva indicato nell’offerta quale consorziata esecutrice CO.VE.MA s.r.l. e che invece il Consorzio stabile ImpreNet partecipava alla procedura “

in proprio con la propria

organizzazione consortile e non per conto dei consorziati”;

- in applicazione della facoltà prevista dal disciplinare di gara, la stazione appaltante ricorreva all’inversione procedimentale e all’esito delle operazioni della Commissione risultava: primo, il RTI Ecovie, con 85,380 punti (offerta tecnica, 58,080 punti; offerta economica, 27,300 punti, con ribasso del 21,570%) e quarto, il RTI Salima, con 78,060 punti (offerta tecnica, 58,380 punti; offerta economica, 19,680 punti, con ribasso del 14,820%), al quale non venivano attribuiti punti in relazione ai due elementi di valutazione “qualitativa – tabellare” correlati al possesso delle certificazioni ISO 45001 e ISO 14001;

- con nota del 28-5-2025 il RTI Salima chiedeva quindi alla Provincia di riesaminare in autotutela la proposta di aggiudicazione in favore del RTI Ecovie e di riconoscergli i punteggi relativi ai citati elementi qualitativi-tabellari B) e C) in quanto, da un lato, la legge di gara, in caso di RTI avrebbe richiesto il possesso delle certificazioni ai soli operatori riuniti

in raggruppamento, e non anche alle consorziate designate come esecutrici; dall'altro lato, anche il Consorzio CORMA e la consorziata esecutrice CO.VE.MA sarebbero in possesso delle certificazioni previste e queste sarebbero state inserite all'interno della busta relativa alla documentazione amministrativa; se i punteggi in contestazione fossero stati attribuiti al RTI Salima, questo sarebbe risultato primo in graduatoria;

- ciononostante con determina del 18-6-2025 il Comune disponeva l'aggiudicazione dell'appalto in favore del RTI Ecovie.

1.2. Il Tribunale ha dato atto dell'impugnazione di tale ultimo provvedimento e degli atti della procedura presupposti ed ha illustrato i motivi di ricorso; ha poi esposto le difese della stazione appaltante e della controinteressata, nonché il motivo del ricorso incidentale di quest'ultima.

1.2.1. Ha quindi deciso come segue:

- ha respinto il primo profilo di censura, contenuto nel primo motivo, con cui parte ricorrente aveva sostenuto che in base alla legge di gara, ai fini dell'attribuzione dei punteggi di cui agli elementi di valutazione B) e C), nel caso di partecipazione alla procedura dei consorzi artigiani in RTI, le consorziate designate esecutrici non avrebbero dovuto essere in possesso delle certificazioni previste; il T.a.r. ha invece ritenuto che la regola posta dal disciplinare di gara - il necessario possesso della certificazione da parte del consorzio e della consorziata esecutrice - avrebbe dovuto trovare applicazione sia nell'ipotesi in cui il consorzio stabile o il consorzio di imprese artigiane avesse partecipato alla procedura in proprio, sia allorché avesse partecipato in raggruppamento temporaneo;

- in ragione del detto rigetto, ha dichiarato improcedibili per carenza di interesse le censure proposte dalla controinteressata con il ricorso incidentale, per l'ipotesi in cui la legge di gara fosse stata interpretata nel senso che, nel caso di partecipazione di consorzi artigiani al RTI, le consorziate designate esecutrici sarebbero state dispensate dal possedere le certificazioni in applicazione dei criteri B) e C);

- ha invece ritenuto fondato il secondo profilo di censura contenuto nel

primo motivo di ricorso, col quale parte ricorrente aveva sostenuto che la stazione appaltante avrebbe dovuto riconoscerle i punteggi relativi ai criteri B) e C) in quanto anche la consorziata esecutrice designata dal Consorzio CORMA era in possesso delle certificazioni ISO 45001 e ISO 14001 e tali certificazioni erano state inserite nell'offerta all'interno della busta contenente la documentazione amministrativa;

- ha quindi ritenuto assorbite le censure contenute nel secondo motivo e proposte in via subordinata.

1.2.2. Accolto il ricorso, per l'effetto è stata annullata l'aggiudicazione in favore della controinteressata, con conseguente obbligo della stazione appaltante di rideterminare il punteggio dell'offerta del RTI Salima dopo avere verificato il contenuto della busta relativa alla documentazione amministrativa.

1.2.3. Le ulteriori domande di subentro nel contratto e di risarcimento del danno non sono state accolte, stante la necessità di rideterminare il punteggio dell'offerta di parte ricorrente.

1.3. Le spese processuali sono state compensate.

2. La società Ecovie s.r.l., in proprio e in qualità di mandataria del r.t.i., ha proposto appello con sei motivi e riproposizione, in via subordinata (come settimo mezzo), del motivo del ricorso incidentale dichiarato improcedibile in primo grado.

La società Salima s.r.l., in proprio e in qualità di mandataria del r.t.i., ha resistito all'appello principale e ha proposto appello incidentale avverso il rigetto della prima censura del primo motivo di ricorso; ha poi riproposto il secondo motivo di ricorso, dichiarato assorbito in primo grado.

La Provincia di Padova si è costituita per aderire all'appello principale e resistere all'incidentale.

2.1. Con ordinanza cautelare n. 4563 del 19 dicembre 2025 si è dato atto della rinuncia all'istanza cautelare presentata il 15 dicembre 2025 da

Ecovie s.r.l., accettata da Salima s.r.l., con la non opposizione della Provincia di Padova.

2.2. All'udienza pubblica del 12 febbraio 2025 la causa è stata discussa e riservata per la decisione, previo deposito di memorie difensive di tutte le parti e di memoria di replica dell'appellante incidentale.

3. Logicamente preliminare è l'esame dell'appello incidentale.

3.1. Salima s.r.l. ripropone la censura di *“errata e difettosa interpretazione*

della legge di gara. Manifesta illogicità e travisamento delle clausole della

lex specialis. Violazione di principi di legalità, par condicio e certezza del

diritto”, respinta in primo grado.

Secondo l’appellante incidentale la lettura della legge di gara seguita dalla stazione appaltante e condivisa dal T.a.r. si fonderebbe su un’erronea esegesi delle clausole in contestazione, tale da produrre un’applicazione sostanzialmente “innovativa” (e del tutto esorbitante) del relativo precetto.

All’opposto, il disciplinare sarebbe inequivoco nel distinguere ai fini dell’attribuzione del punteggio, tra diverse forme aggregative dei partecipanti, ponendo due regole distinte: una per il caso di r.t.i. ed una per il caso di consorzi di cui all’art. 65, comma 2, lettere b), c) e d) del Codice, tra loro “non sovrapponibili”. La conseguenza sarebbe che, mentre nel primo caso, sarebbero “gli operatori riuniti” a dover dimostrare il requisito premiale, soltanto nel secondo caso tale dimostrazione sarebbe richiesta tanto al consorzio (che peraltro concorre pur sempre come operatore singolo) che alla consorziata designata (per conto della quale il consorzio concorre e che non è qualificabile come “operatore riunito”, costituendo

semmai pacificamente mera *interna corporis* del consorzio); il tutto in

conformità agli artt. 65, comma 2, lett. e) e 68 del d.lgs. n. 36 del 2023.

3.1.1. L'appellante aggiunge che i rilievi sopra esposti troverebbero

conferma nei principi giurisprudenziali in tema di interpretazione della *lex*

specialis (enunciati, tra le altre, da Cons. Stato, IV, 17 luglio 2024, n. 6431;

id., V, 15 aprile 2024, n.3394; id., VI, 25 ottobre 2023, n. 9219) e, in

particolare, in tema di interpretazione delle clausole concernenti i criteri di

valutazione delle offerte (Cons. Stato, V, 17 aprile 2020, n. 2455). Viene

citato un precedente di merito che avrebbe affrontato una questione che si

assume perfettamente sovrapponibile alla presente (T.a.r. Puglia, 13

maggio 2025, n. 673), nonché altri precedenti in tema di stretta

interpretazione delle clausole del bando di gara.

3.2. Per comodità espositiva -considerato quanto si dirà a proposito della fondatezza dell'appello principale- va trattato a questo punto anche il secondo motivo del ricorso di primo grado di Salima s.r.l., assorbito dal T.a.r. e riproposto in appello ai sensi dell'art. 101 c.p.a., in via subordinata all'accoglimento dell'appello principale.

Il motivo è rubricato come segue: “

In via subordinata. Sull'equivocità della

legge di gara. Violazione e/o falsa applicazione della lex specialis di gara.

Violazione e/o falsa applicazione del principio dell'autovincolo, del clari

loqui e dell'affidamento. Violazione dei canoni di correttezza, trasparenza e

buon andamento dell'azione amministrativa. Violazione della par condicio

competitorum e del favor participationis”.

La ricorrente denuncia *“l’evidente equivocità della legge di gara”* perché,

nella prospettiva subordinata in esame, se da un lato appare chiara nel

distinguere tra due modelli partecipativi differenti (RTI e consorzi) e nel

prevedere una distinta disciplina in punto di attribuzione del punteggio,

dall'altro non disciplina espressamente l'ipotesi, come quella in esame, in

cui un r.t.i. sia composto anche da consorzi, determinando così un vuoto

regolativo che avrebbe generato incertezza e disorientamento nella fase di

presentazione delle offerte e di valutazione delle stesse.

Ne conseguirebbero, quali vizi della legge di gara, tali da imporre un'interpretazione "adeguatrice" o, in via ulteriormente graduata, la declaratoria in parte qua di illegittimità delle clausole impugnate:

a) la equivocità delle clausole concorsuali per violazione del principio

del *clari loqui*;

b) la lesione dell'affidamento (art. 5 del Codice) riposto dal RTI ricorrente nel tenore letterale delle clausole concorsuali;

c) la violazione dei principi del risultato, della

par condicio e della

ragionevolezza.

3.3. Entrambi i motivi sono infondati.

3.3.1. Il testo della clausola del disciplinare in contestazione è quello sopra riportato.

Dal punto di vista letterale, non è affatto chiara né inequivoca l'interpretazione pretesa dal RTI Salima, secondo cui il disciplinare di gara avrebbe inteso introdurre due regole distinte e non cumulabili (l'una riguardante il "caso di RTI" e l'altra riguardante il "caso di consorzi"): così sarebbe stato se alla previsione del primo "caso" (cioè quello del concorrente plurisoggettivo) fosse stata aggiunta la previsione di un secondo "caso" esattamente contrapposto al primo, concernente un diverso modello soggettivo di partecipazione alle gare (cioè quello del concorrente singolo). Invece, come ben rilevato dalla difesa della controinteressata, è la stessa legge a prevedere che i consorzi di

cooperative, artigiani o stabili possano partecipare come componenti di r.t.i. (art. 65, comma 2, lett. e del d.lgs. n. 36 del 2023), con la conseguenza che la partecipazione di un consorzio, in quanto tale, non costituisce un modello partecipativo autonomo e, di per sé, differenziato.

Il testo del disciplinare si presta perciò ad essere letto nel senso preteso dalla stazione appaltante, secondo cui il secondo “caso” è una previsione che non si contrappone alla prima, ma la completa, riguardando i consorzi ivi considerati, a prescindere cioè dal dato concernente la modalità di partecipazione alla gara, come concorrente singolo o componente di concorrente plurisoggettivo.

Si tratta di due disposizioni, pure graficamente contigue, contenute in un'unica clausola concernente l'attribuzione dei punteggi per i criteri qualitativi. Le due disposizioni, come pure osserva la difesa provinciale, vanno lette “le une per mezzo delle altre” (arg. ex art. 1363 cod. civ.), di modo che la seconda finisce per completare la prima, piuttosto che per contrapporsi ad essa.

Mentre non vi è alcun indice letterale o sistematico che consenta di contrapporre la previsione in contestazione (secondo cui per l'attribuzione dei punteggi relativi ai criteri B e C la certificazione avrebbe dovuto essere

posseduta “*dal Consorzio e dalle consorziate esecutrici*”) a quella del

periodo precedente (che prevede che *“in caso di RTI ... tutti gli operatori*

riuniti devono essere in possesso di tale certificazione”), il predetto risultato

interpretativo trova ulteriore conferma se sistematicamente inserito nel

contenuto dell'intero disciplinare: esso risulta infatti coerente con quanto

previsto in altre clausole che imponevano ai consorzi di cui all'art. 68, lett.

b), c) e d) del Codice di indicare la consorziata esecutrice dei lavori nel

caso in cui il consorzio non fosse stato esecutore in proprio, a prescindere

dal suo inserimento o meno in un raggruppamento temporaneo di imprese.

Le argomentazioni che precedono – già sufficienti a superare le censure dell'unico motivo dell'appello incidentale – completano quelle bene esposte nella sentenza gravata, nei termini che seguono:

<<[La] ... *differente disciplina, volta ad una maggiore garanzia della qualità*

della prestazione, è coerente con la diversa natura dei raggruppamenti

temporanei, da una parte, e dei consorzi stabili e dei consorzi artigiani,

dall'altra parte.

I primi – i raggruppamenti temporanei – non danno luogo alla costituzione di un autonomo soggetto giuridico, ma sono gli stessi operatori economici che compongono il raggruppamento che partecipano alla gara ed eseguono la prestazione, attraverso un mandato con rappresentanza alla capogruppo-mandataria. Pertanto, in caso di RTI tutte le imprese che compongono il raggruppamento devono essere in possesso delle

certificazioni richieste a garanzia della qualità della prestazione.

I consorzi stabili e i consorzi artigiani sono invece autonomi soggetti giuridici i quali possono partecipare direttamente alle procedure di gara, eseguendo il contratto in proprio o per mezzo delle consorziate indicate come esecutrici. Pertanto, a maggiore garanzia della qualità della prestazione, in caso di Consorzi stabili e di consorzi artigiani le certificazioni devono essere possedute dal Consorzio stesso e dalle consorziate indicate

come esecutrici.

E tale ultima regola – il necessario possesso della certificazione da parte del consorzio e della consorziata esecutrice – deve trovare applicazione sia nell'ipotesi in cui il consorzio stabile o il consorzio di imprese artigiane partecipi alla procedura in proprio, sia allorché partecipi in raggruppamento

temporaneo.

In entrambi i casi, come si è già evidenziato, è il consorzio stesso a partecipare alla procedura e, per garantire che il requisito si traduca in una effettiva garanzia di qualità nell'esecuzione della prestazione, è necessario

che sia il consorzio, sia la consorziata esecutrice siano in possesso delle

certificazioni.>>.

Si tratta di una lettura che, interpretando sistematicamente tra loro le

previsioni in contestazione, ne fa emergere l'unica possibile *ratio*, così

come ritenuta al riportato punto 7.1 della sentenza gravata - sul quale

l'appellante non ha svolto censure specifiche.

Giova precisare che non si tratta affatto di un'interpretazione estensiva o

integratrice della *lex specialis*, volta a dilatarne l'ambito applicativo oltre la

lettera, come sostenuto dal RTI Salima, proprio perché il significato letterale

delle due previsioni non può, nel caso di specie, prescindere dalla loro

lettura combinata né essere totalmente scisso dalla *ratio* perseguita dalla

stazione appaltante. Quest'ultima, come delineata dal T.a.r., appare essere

di assoluta evidenza, laddove la soluzione interpretativa pretesa dal RTI

Salima renderebbe priva di senso la distinzione tra le fattispecie

partecipative dei consorzi di cui all'art. 65, comma 2, lettere b, c, e d, del

d.lgs. n. 36 del 2023 (come concorrente singolo o componente di r.t.i.) pur

accomunate dalla designazione di una o più consorziate esecutrici, unica

circostanza rilevante ai fini dell'attribuzione del punteggio premiale (in

quanto attinente alle capacità esecutive delle imprese, trattandosi di

certificazioni sulla sicurezza e la salute dei lavoratori e sui sistemi di

gestione ambientale).

3.3.2. Le argomentazioni che precedono comportano anche il rigetto del secondo motivo di ricorso riproposto in appello da Salima s.r.l., sotto entrambi i profili prospettati, dal momento che:

- A) contrariamente a quanto affermato dal T.a.r. ai fini dell'accoglimento parziale del ricorso di primo grado, è da escludere che le disposizioni del disciplinare richiedessero “

la soluzione di questioni tecnico-giuridiche

complesse”, trattandosi di questioni interpretative da risolvere secondo i

noti criteri ermeneutici contrattuali applicabili anche ai disciplinari di gara.

D'altronde, tali questioni, pure se poste da previsioni del disciplinare che

-proprio per il fatto di porre le dette questioni- presentavano dei margini di

incertezza, non apparivano affatto irrisolvibili, tali cioè da doversi

concludere nel senso -preteso dalla ricorrente Salima- del necessario

ricorso ad un'interpretazione “adeguatrice” (non senza considerare

che il *favor participationis* appare invocato impropriamente non essendo in

contestazione requisiti di partecipazione). La sentenza richiamata dal primo

giudice (T.a.r. Puglia, Bari, sez. I, 13 maggio 2025, n.673), così come la

sentenza che l'ha confermata in appello (Cons. Stato, V, 18 dicembre

2025, n. 10032) si fondano, a loro volta, sull'applicazione dei detti criteri

ermeneutici a clausole di un disciplinare di gara solo parzialmente analoghe

a quelle oggetto del presente giudizio (atteso che per l'attribuzione del

punteggio premiale nel caso oggetto dei detti precedenti giurisprudenziali

veniva in considerazione il rating “CSR-Corporate Social Responsibility”

della sola impresa capogruppo/mandataria, sicché aveva ragion d'essere

la distinzione desumibile dalla legge di gara tra consorzio partecipante

come componente di r.t.i. e consorzio partecipante come concorrente

singolo, ai fini del calcolo del punteggio di rating in tale secondo caso, in cui

manca un'impresa capogruppo/mandataria);

- B) escluse pertanto sia l'equivocità delle clausole contrattuali (in quanto

per nulla contrarie al principio del *clare loqui*), sia la lesione

dell'affidamento (a scongiurare il quale peraltro sarebbe bastata una

richiesta di chiarimenti, dato che, nell'assunto di parte ricorrente, la

consorziata esecutrice sarebbe effettivamente in possesso delle

certificazioni di qualità richieste per il punteggio premiale), non sussiste

nemmeno il vizio di contrarietà ai criteri di *par condicio* e di ragionevolezza:

appare invero del tutto conforme a tali criteri la previsione della stazione

appaltante di riconoscere il punteggio aggiuntivo nel caso di possesso delle

certificazioni (anche) in capo alle consorziate esecutrici, trattandosi di

certificazioni rilevanti come detto a fini esecutivi, in quanto preordinate a

garantire la qualità delle prestazioni.

Quanto poi al principio del risultato, è sufficiente osservare che esso così come inteso dall'appellante incidentale (nel senso cioè “sostanzialista” che, alla fin fine, si sarebbe dovuto premiare il RTI Salima, per il possesso delle certificazioni in capo comunque alla consorziata esecutrice designata dal Consorzio CORMA) non ha nulla a che vedere con l'interpretazione delle clausole della legge di gara che concernono i soggetti da considerare per l'attribuzione del punteggio aggiuntivo. Detto richiamo potrebbe tutt'al più attenere alle modalità dimostrative del possesso delle relative certificazioni: queste tuttavia risultano prefissate da altre clausole del disciplinare di gara (di cui si dirà nel prosieguo), non impugnate in giudizio.

3.4. Per contro, è conforme al principio del risultato, inteso come criterio prioritario per l'individuazione della regola del caso concreto (arg. ex art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2023), al fine di garantire “

il migliore rapporto

possibile tra qualità e prezzo” (arg. ex art. 1, comma 1), l'interpretazione,

appunto teleologica, della legge di gara. Nel caso di specie questa

comporta che vada preferita l'interpretazione che privilegia il risultato

-chiaramente avuto di mira dalla stazione appaltante- dell'effettiva

esecuzione dei lavori in conformità agli standard di sicurezza e ambientali

attestati dai richiesti certificati ISO (cfr. Cons. Stato, V, 7 gennaio 2026, n.

113 sulla conformità al principio codicistico del risultato dell'interpretazione

teleologica della legge di gara).

L'interpretazione ritenuta dalla stazione appaltante, che si condivide, è poi conforme ai canoni dell'interpretazione letterale e sistematica degli artt. 1362 e 1363 cod. civ. (cfr., in proposito, tra le tante, da ultimo, Cons. Stato, VI, 11 giugno 2025 n. 5066), non solo perché -quanto al dato letterale- non viene affatto sconfessato il significato evincibile anche soltanto dalla sequenza testuale delle due previsioni nella medesima clausola concernente l'attribuzione dei punteggi per i criteri qualitativi, ma anche perché il risultato interpretativo così ottenuto è l'unico coerente con altre clausole del disciplinare di gara, nonché con la finalità perseguita dalla stazione appaltante.

3.5. L'appello incidentale ed il motivo riproposto da Salima s.r.l. vanno quindi respinti.

4. Come settimo motivo dell'appello principale è stato riproposto da Ecovie

s.r.l. ai sensi dell'art. 101 c.p.a. il motivo del ricorso incidentale di primo grado, dichiarato improcedibile dalla sentenza appellata.

Il motivo è rubricato come segue: "*Impugnazione in via incidentale della lex*

specialis, se da interpretare nel senso che, nel caso di partecipazione di

consorzi artigiani al RTI, le consorziate esecutrici sarebbero dispensate dal

possedere le certificazioni ISO in applicazione dei criteri B e C. Eccesso di

potere per ingiustizia manifesta ed irragionevolezza. Violazione del principio

del risultato ex art. 1, d.lgs. 36/2023'.

4.1. Il motivo risulta assorbito dal rigetto dell'appello incidentale e del motivo riproposto in appello dall'appellante incidentale Salima s.r.l.

A quanto sopra esposto consegue infatti che la legge di gara deve essere interpretata così come sostenuto sia dalla stazione appaltante sia, appunto, dall'appellante principale Ecovie s.r.l., cioè nel senso che, anche nel caso di partecipazione di consorzi artigiani ad un raggruppamento temporaneo di imprese, per l'attribuzione dei punteggi in applicazione dei criteri B e C di valutazione delle offerte tecniche, le certificazioni ISO avrebbero dovuto essere possedute dalle consorziate esecutrici.

5. Va quindi esaminato l'appello principale.

Il gravame è articolato in sei motivi (oltre al settimo, del cui assorbimento si è appena detto), ciascuno dei quali volto a censurare una delle ragioni

ritenute dal T.a.r. a fondamento della decisione di accoglimento della seconda censura del primo motivo del ricorso.

5.1. Col primo motivo di appello si deduce l'erroneità della sentenza "*per*

avere ritenuto le certificazioni presenti nella busta amministrativa. Erroneità

della sentenza per travisamento dei fatti’.

Si censura il presupposto di fatto della decisione, secondo cui le certificazioni possedute dalla consorziata esecutrice CO.VE.MA erano state inserite da Salima s.r.l. all’interno della busta relativa alla documentazione amministrativa.

5.1.1. L’appellante osserva che, invece, è incerta l’effettiva presenza di tutte le certificazioni ISO nella busta contenente la documentazione amministrativa, dato che sono state aperte soltanto le buste n. 1 della prima e della seconda graduata, mentre il RTI Salima si è classificato quarto.

5.2. Col secondo motivo si deduce l’erroneità della sentenza “

laddove ha

giudicato le previsioni della lex specialis idonee a determinare obiettive

incertezze interpretative. Sulla chiarezza delle regole di lex specialis, sia in

ordine ai soggetti che devono essere muniti dei certificati ISO per

l'assegnazione dei punteggi, sia in ordine al contenuto necessario e

minimo dell'offerta tecnica".

Si censura la decisione nella parte in cui ha affermato che *"le disposizioni*

del disciplinare erano idonee a determinare obiettive incertezze

interpretative e comunque richiedevano la soluzione di questioni

tecnico-giuridiche complesse” (§9.1), facendone derivare la conseguenza

che *“l’inserimento delle certificazioni nella busta contenente la*

documentazione amministrativa deriva chiaramente da un errore

(giustificabile) di interpretazione delle disposizioni della legge di gara” (§

9.4).

5.2.1. L'appellante osserva che le previsioni della legge di gara sono chiare, in primo luogo, nell'individuare i soggetti che avrebbero dovuto essere muniti delle certificazioni per l'assegnazione del punteggio e, in secondo luogo, nella parte in cui determinano - con previsioni non impugnate da Salima s.r.l. - il contenuto necessario e minimo dell'offerta tecnica, precisando che la mancanza, nella busta contenente l'offerta tecnica, delle copie delle certificazioni possedute “

non consentirà

l'attribuzione del punteggio".

5.3. Col terzo motivo si deduce l'erroneità della sentenza "*per avere*

disapplicato le (non impugnate) regole di lex specialis sulla formulazione

dell'offerta tecnica e sulle conseguenze per la sua incompletezza sul piano

dei certificati. Violazione delle prescrizioni contenute alle pp. 27-29 della lex

specialis. Violazione dell'art. 87, d.lgs. 36/2023'.

Si censura l'approccio "molto sostanzialista" della sentenza e la valorizzazione della circostanza che il r.t.i. Salima avrebbe manifestato la

propria volontà di *"far valere nell'ambito della propria offerta le*

certificazioni' (§9.2), che ha indotto il T.a.r. a ritenere giustificato il loro

inserimento nella busta amministrativa.

5.3.1. L'appellante osserva che, per tale via, sarebbero state disapplicate

le puntuali regole della *lex specialis* sulle modalità di formulazione e sul

contenuto necessario dell'offerta tecnica; con ciò violando anche l'art. 87

del d.lgs. n. 36 del 2023, secondo cui *“il disciplinare di gara fissa le regole*

per lo svolgimento del procedimento di selezione delle offerte”.

5.4. Col quarto motivo si deduce l’erroneità della sentenza “*per non avere*

ritenuto l'art. 101, c.4, d.lgs. 36/2023 ostativo alla rettifica dell'offerta

tecnica a seguito dell'apertura della relativa busta. Violazione dell'art. 101,

c.4, d.lgs. 36/2023 e del principio di autoresponsabilità”.

Si censurano i capi della sentenza con i quali si è escluso che sia ostativa alla correzione dell'errore commesso dal r.t.i. Salima la previsione dell'art. 101, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2023 (§ 9.6) e si è affermato che il principio di autoresponsabilità del concorrente non potrebbe essere utilizzato come strumento per assegnare rilevanza a errori e violazioni solamente formali (§ 9.7).

5.4.1. Quanto al primo profilo, l'appellante sottolinea come la regola dell'art. 101, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2023 detta specifiche forme e pone un limite temporale per la spontanea rettifica di errori nella formulazione dell'offerta tecnica ed economica, non rispettando i quali il RTI Salima sarebbe decaduto dalla possibilità di ottenere la rettifica, pena

la violazione della *par condicio*.

Quanto al secondo profilo, l'appellante sostiene che il principio di

autoresponsabilità dovrebbe essere declinato e attuato secondo le forme codificate, dato che la possibilità di correggere senza alcun limite ogni irregolarità o lacuna nella formulazione dell'offerta tecnica renderebbe

quest'ultima incerta, sì da non garantire le esigenze di *par condicio* e di

speditezza nelle operazioni di gara.

5.5. Col quinto motivo si deduce l'erroneità della sentenza "*laddove ha*

ritenuto l'errore commesso da RTI Salima inidoneo a in concreto

compromettere la par condicio o a condizionare negativamente il

procedimento valutativo. Violazione dei principi di par condicio, di regolarità

e speditezza della procedura valutativa, di prevedibilità dell'azione

amministrativa e di stabilità degli atti della procedura di gara. Violazione

dell'art. 97 Cost.”.

Si censura la sentenza nella parte in cui (§§ 9.3 e 9.4) ha ritenuto scusabile l'errore commesso dal RTI Salima in quanto inidoneo a compromettere in concreto i principi indicati in rubrica per via dell'applicazione vincolata dei

criteri B e C, che sono *on/off*.

5.5.1. L'appellante ribadisce le argomentazioni esposte nelle sentenze del Consiglio di Stato, V, 24 agosto 2022, n. 7439 e id., V, 6 settembre 2022, n. 7747 e 7748, sul divieto di commistione tra le diverse componenti (amministrativa, tecnica, economica) della proposta negoziale, applicato in casi analoghi al presente (in particolare, nel caso di erroneo inserimento dei certificati ISO nella busta A, che la prima delle dette sentenze ha ritenuto inutilizzabili per l'assegnazione del relativo punteggio). Il T.a.r. ha superato i precedenti giurisprudenziali argomentando con l'operatività vincolata dei criteri di contestazione (c.d. on/off) e dei punteggi per ciascuno previsti (5 punti, in misura fissa).

Secondo gli appellanti, i principi ricavabili dalle citate sentenze dovrebbero

valere in ogni situazione, per garantire la *par condicio* e la regolarità e la

speditezza della procedura valutativa.

5.6. Col sesto motivo si deduce l'erroneità della sentenza "*con riguardo alla*

c.d. inversione procedimentale. Violazione e falsa applicazione della lex

specialis (p.36) laddove prevede la c.d. inversione procedimentale.

Violazione del principio di auto-vincolo. Violazione dell'art. 107, c.3, d.lgs.

36/2023’.

Si censura il capo di sentenza (§ 9.4) nel quale è stato affermato che -malgrado valesse la regola della c.d. inversione procedimentale, col

correlato onere della verifica della sola “*documentazione amministrativa dei*

concorrenti primo e secondo in graduatoria” (e non di tutti i concorrenti), la

stazione appaltante dovrebbe verificare anche la busta n.1 di Salima sulla

base della clausola della *lex specialis* che riserva “*la facoltà di verificare, a*

suo insindacabile giudizio, la documentazione amministrativa di qualsiasi

altro concorrente”.

5.6.1. L'appellante obietta che quest'ultima clausola avrebbe un oggetto ben circoscritto, in quanto relativa al controllo dei requisiti di partecipazione dei concorrenti di competenza del RUP, mentre non potrebbe costituire uno strumento per la ripetizione di fasi di gara già svoltesi, di competenza della commissione; in sintesi, si tratterebbe di rimedio introdotto dalla Provincia di Padova in conformità alla ratio dell'art. 107, comma 3, ultimo periodo del d.lgs. n. 36 del 2023 (onde garantire cioè l'imparzialità e la trasparenza della procedura).

6. I motivi dal secondo al sesto, da trattare congiuntamente per ragioni di connessione logico-giuridica, sono fondati e vanno accolti, secondo quanto appresso, con conseguente assorbimento del primo motivo.

6.1. In riferimento al secondo ed al terzo motivo, va sottolineato che le clausole in tema di modalità di formulazione dell'offerta tecnica e di

dimostrazione del possesso dei requisiti per l'attribuzione dei punteggi -nemmeno impugnate dal RTI Selma- erano chiare nel prevedere che la

busta telematica n. 2 "Offerta tecnica" dovesse contenere "la

documentazione necessaria ai fini dell'attribuzione dei punteggi

relativamente ai ... criteri di valutazione”, tra cui le certificazioni delle lettere

B) e C); per queste ultime, la documentazione consisteva nella

“dichiarazione” (“massimo 1 una facciata in formato A4”) dell’eventuale

possesso di ciascuna certificazione in corso di validità e nell'allegazione

della *“copia della certificazione sottoscritta digitalmente dal legale*

rappresentante”.

L’inserimento delle copie delle certificazioni che si assumono essere possedute dalla consorziata esecutrice designata dal Consorzio CORMA (cioè dalla CO.VE.MA) nella busta relativa alla documentazione amministrativa (non è chiaro se accompagnate dalle “dichiarazioni” richieste dalla legge di gara) è del tutto sganciato dalle previsioni del disciplinare (pure in ordine ai contenuti ed alle finalità della busta n. 1, oltre che della busta n. 2) e, anche a voler ritenere trattarsi -ove esistente- di un inserimento effettuato sin dal momento della partecipazione del RTI Salima alla procedura di gara, appare, a tutto voler concedere, conseguenza di un errore, per un verso non scusabile, per altro verso non emendabile.

6.2. Quanto al primo profilo, il T.a.r. ha ritenuto sussistente un “

errore di

interpretazione della legge di gara”, che avrebbe potuto essere corretto

perché “riconoscibile” e “*peraltro segnalato alla stazione appaltante con la*

nota del 28-5-2025, prima dell'adozione del provvedimento di

aggiudicazione”.

Va premesso che, come si dirà nel prosieguo, l’asserito errore del RTI Salima non avrebbe potuto essere riconosciuto dalla commissione giudicatrice nel momento rilevante della valutazione delle offerte, mentre è tardiva la segnalazione fatta dopo la proposta di aggiudicazione, all’esito delle operazioni di gara (per cui RTI Ecovie era risultato primo con 85,380 punti e RTI Salima era risultato quarto con 78,060 punti).

Peraltro, l’errore avente ad oggetto la legge di gara non è qualificabile come errore materiale, né perciò consente l’applicazione dei principi giurisprudenziali in tema di correzione di errore materiale (impropriamente richiamati dal T.a.r. con la citazione della sentenza della Sezione, 25 settembre 2024, n. 7798).

Si tratta piuttosto di un’errata interpretazione della legge di gara, di per sé non scusabile né correggibile (nemmeno col soccorso istruttorio, come si

dirà), in applicazione del principio di autoresponsabilità dell'operatore economico concorrente.

Infatti, per quanto detto sopra a proposito delle previsioni del disciplinare in contestazione, l'interpretazione sostenuta dal RTI Salima è da ritenersi dovuta ad un'erronea applicazione dei criteri ermeneutici previsti dall'ordinamento e precisati dalla giurisprudenza, da imputarsi più a scarsa diligenza del concorrente che ad effettive ambiguità del disciplinare.

6.3. Potrebbe invece essere ricondotto ad un errore materiale nella predisposizione dell'offerta, l'asserito erroneo inserimento delle copie delle certificazioni nella busta n. 1.

Tuttavia si tratta di un errore privo del requisito della riconoscibilità, ritenuto dalla giurisprudenza imprescindibile per la correzione.

Come anticipato, la riconoscibilità va riferita alla commissione giudicatrice al momento della valutazione dell'offerta tecnica, poiché questo è l'unico rilevante per l'attribuzione del punteggio aggiuntivo (cfr., per un caso analogo, Cons. Stato, V, 20 giugno 2019, n. 4198).

L'omessa allegazione dei certificati da parte del RTI Salima nella busta n. 2 non avrebbe potuto avere altro esito che la mancata attribuzione dei punteggi, in assenza di qualsivoglia altro indizio da cui desumere che il concorrente aveva inteso fare riferimento, ove necessario, anche alle certificazioni possedute dalla consorziata esecutrice e, per di più, aveva inserito la documentazione nella busta sbagliata.

6.3.1. In ogni caso l'asserito erroneo inserimento delle certificazioni nella busta n.1 impediva l'emendabilità d'ufficio dell'errore da parte dell'amministrazione, dato che, avendo questa optato per l'inversione procedimentale (come da facoltà prevista dal disciplinare di gara), la busta della documentazione amministrativa non era stata ancora aperta, né avrebbe dovuto essere aperta se - come di fatto è accaduto - il RTI Salima non si fosse classificato ai primi due posti in graduatoria.

In proposito, è sufficiente ribadire l'orientamento giurisprudenziale secondo

cui "l'errore è tale se, riconosciuto o riconoscibile dalla stazione appaltante,

possa essere dalla stessa emendato con una mera attività correttiva della

dichiarazione, poiché in ogni altro caso di difformità rispetto alle disposizioni

di gara eliminabile solo mediante l'intervento dell'operatore economico

offerente ricorre la diversa fattispecie del soccorso istruttorio non utilizzabile

tuttavia per porre rimedio ad errori contenuti nell'offerta senza che se ne

abbia la violazione del principio della par condicio tra i concorrenti” (Cons.

Stato, V, 26 ottobre 2020, n. 6462, anche per la citazione di precedenti

conformi). Corollario di tale principio è quello per il quale la pubblica

amministrazione non può essere gravata di un obbligo di diligenza

ricostruttiva addirittura maggiore di quello che si aspetta e si può esigere

dallo stesso concorrente nella fase di compilazione e di confezionamento

della sua offerta (cfr. Cons. Stato, V, 10 gennaio 2024, n. 358).

Necessitando la commissione giudicatrice della produzione delle certificazioni intestate alla CO.VE.MA, in mancanza delle quali non avrebbe potuto procedere d'ufficio all'attribuzione (pur automatica) dei punteggi, e dovendosi escludere anche soltanto la conoscibilità da parte della commissione dell'erroneo operato del concorrente, è evidente che non si verta nella fattispecie della correzione di errore materiale ammessa dalla giurisprudenza già prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici.

6.4. Peraltro col d.lgs. n. 36 del 2023 è stata introdotta una disciplina dell'errore materiale dell'offerta, favorevole all'operatore economico concorrente, e se n'è affidata a quest'ultimo la correzione, alle condizioni e nei termini previsti dall'art. 101, comma 4 (la cui violazione è denunciata col quarto motivo di appello).

La disposizione innovativa stabilisce la possibilità per l'operatore economico di correggere un errore materiale in cui sia incorso nell'elaborazione dell'offerta tecnica od economica, prima che la stessa sia esaminata, in particolare fino al giorno fissato per l'apertura delle buste contenenti l'offerta, quindi anche dopo la scadenza del termine di presentazione della domanda, purché la richiesta sia avanzata con le stesse modalità previste per tale presentazione e col rispetto dell'anonimato (cfr. Cons. Stato, V, 2 aprile 2025, n. 2789).

6.4.1. Il T.a.r. ha escluso in radice l'applicabilità della disposizione perché

l'ha ritenuta riferibile ai soli *“errori non correggibili sulla base della*

precedente elaborazione giurisprudenziale”, mentre nel caso di specie ha

ritenuto, per un verso, l'esperibilità del soccorso istruttorio "*per tutelare il*

legittimo affidamento dei concorrenti in presenza di profili di incertezza della

legge di gara (Cons. Stato, Sez. V, 31 dicembre 2024 n. 10547)" e, per

altro verso, *“la possibilità di correggere errori materiali -anche dell’offerta-*

quando l'effettiva volontà del concorrente sia ricostruibile per intero in

modo inequivoco dall'offerta stessa senza ricorrere ad elementi esterni

(Cons. Stato, Se. V, 25 settembre 2024, n. 7798)".

La decisione non è condivisibile.

Dell'impraticabilità della correzione di errore materiale, in base ai principi giurisprudenziali ribaditi anche dal T.a.r., si è già detto sopra.

Quanto al soccorso istruttorio, è sufficiente osservare che le lettere a) e b) del primo comma dell'art. 101 del d.lgs. n. 36 del 2023, applicabile

ratione

temporis, ne prevedono due fattispecie (c.d. soccorso integrativo o

completivo e c.d. soccorso sanante), dalle quali è tuttavia esclusa -così

come in passato- la sanabilità della documentazione “*che compone*”

l'offerta tecnica e l'offerta economica" (cfr., nella vigenza del nuovo Codice

dei contratti pubblici, Cons. Stato, VII, 22 luglio 2025, n. 6467). Trattandosi

nel caso di specie di documentazione componente proprio l'offerta tecnica

-per come reso palese dalla lettera del disciplinare e non contestato in sede

processuale- non appare praticabile il soccorso istruttorio disciplinato dalla

legge.

In conclusione, il rimedio applicato dal Tribunale risulta dalla combinazione di due istituti distinti, aventi, l'uno (la correzione di errore materiale dell'offerta), presupposti operativi elaborati dalla giurisprudenza e, l'altro (il soccorso istruttorio), campi di applicazione individuati dalla legge, non rinvenibili nel caso di specie. Esso finisce quindi per essere un'ulteriore ipotesi di soccorso istruttorio, del tutto priva di base normativa e di riscontri giurisprudenziali.

6.4.2. Piuttosto, dal punto di vista dell'esegesi normativa, è da ritenere che l'asserito erroneo inserimento delle certificazioni che si assumono possedute da CO.VE.MA nella busta n.1 fosse emendabile proprio facendo ricorso alla norma di recente introduzione, dell'art. 101, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2023, perché è da escludere che si trattasse di una modificazione dell'offerta se si parte dal presupposto che le certificazioni della consorziata fossero state già presentate alla stazione appaltante (ma con

modalità errate).

La possibilità offerta dall'ordinamento all'operatore economico di rimediare al proprio errore si fonda, a sua volta, sul già richiamato principio di autoresponsabilità, ma va esercitata secondo le forme tipiche e nel rispetto del limite temporale fissato dalla legge.

Avendo segnalato alla Provincia il proprio errore solo dopo la formazione della graduatoria finale, il RTI Salima è da ritenersi decaduto dalla facoltà di ottenere la rettifica dell'offerta tecnica, di modo che la soluzione affermata dal T.a.r. finisce per violare la disposizione in commento, come denunciato dall'appellante col quarto motivo.

6.4.3. Quanto al principio di autoresponsabilità, per superare i contrari rilievi del Tribunale, è sufficiente osservare che, così come non consente di scusare errori interpretativi della legge di gara che un concorrente di adeguata diligenza non dovrebbe commettere, parimenti non consente di correggere errori imputabili allo stesso operatore economico, con modalità ed in tempi diversi da quelli appositamente fissati dalla legge per la correzione.

6.5. Le argomentazioni di cui sopra consentono di delimitare e precisare le ragioni di accoglimento dell'appello, rispetto a quanto dedotto dall'appellante col quinto motivo.

L'accoglimento del gravame si fonda sulle puntuali disposizioni del disciplinare che fissavano i criteri di valutazione dell'offerta tecnica e le modalità dimostrative del possesso del requisito premiale (valorizzate col secondo e col terzo motivo di appello), nonché sulla disposizione dell'art. 101, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2023 (valorizzata col quarto motivo di appello). Esso invece prescinde dalla

ratio posta a fondamento delle

sentenze della Sezione richiamate nel quinto motivo (in particolare, della

sentenza 24 agosto 2022, n. 7439, che si basa sul ritenuto “*divieto di*

commistione tra le diverse componenti (amministrativa, tecnica, economica)

della proposta negoziale, la cui ordinata e progressiva scansione acquisitiva

è preordinata non solo ad una mera e formale ragione ordinatoria, ma ad

una sostanziale garanzia di trasparenza ed imparzialità dell'operato delle

stazioni appaltanti, potenzialmente compromesso dalla acquisizione,

separata ed anticipata, di elementi di valutazione” (nello stesso senso, cfr.

anche Cons. Stato, V, 6 settembre 2022, n. 7747 e n. 7748).

Il divieto di commistione tra le diverse componenti della proposta dell'operatore economico concorrente costituisce invero il corollario del principio di segretezza dell'offerta. Esso ha perciò ragion d'essere e di operare quando - per le errate modalità di formulazione di questa - determinati elementi di valutazione dell'offerta tecnica o, più spesso, economica vengano anticipati, sì da poter condizionare il giudizio della commissione di gara. Quest'ultima evenienza, come giustamente constatato nella sentenza qui appellata, non si potrebbe verificare nel caso di specie, in quanto “

non vi è stata alcuna anticipata acquisizione di

elementi di valutazione e i criteri di valutazione “tabellari” C) e B) operano

in via vincolata, al pari del punteggio relativo all'offerta economica" (punto

9.4).

6.5.1. Piuttosto, nei confronti del RTI Salima, sono determinanti le previsioni

della *lex specialis* che predeterminano in modo chiaro e univoco il

contenuto necessario dell'offerte tecnica in relazione ai criteri B e C, tanto

da prescrivere che l'assenza delle copie delle certificazioni possedute non

avrebbe consentito l'attribuzione del punteggio.

Si tratta di prescrizione non impugnata, che si giustifica perché, trattandosi appunto di criteri c.d. on/off, i certificati ISO costituivano l'unico oggetto di considerazione da parte della commissione giudicatrice.

Se è vero che -come osservato nella sentenza gravata- il RTI Salima aveva
“

allegato all'offerta le copie delle certificazioni della consorziata esecutrice.

Tali copie sono presenti” (punto 9.5), è pure un dato oggettivo che -in

disparte la verifica effettiva di tale presenza, non acquisita per la mancata

apertura della busta n.1- le certificazioni di CO.VE.MA non erano

conosciute né conoscibili dalla commissione giudicatrice al momento della

valutazione delle offerte.

Nella procedura oggetto del presente giudizio pertanto, se non risulta violato il principio di segretezza dell'offerta, certamente sono state violate

dal RTI Salima le regole della *lex specialis*, fissate nel disciplinare di gara,

ai sensi dell'art. 87 del d.lgs. n. 36 del 2023, preordinate al più ordinato e

celere svolgimento della procedura di gara.

6.6. Riguardo a tale ultima questione, non appare corretta l'affermazione

del T.a.r. -censurata col sesto motivo di appello- secondo cui <<lo stesso

disciplinare (pag. 36, paragrafo “Calendario delle operazioni di gara”)

attribuiva ... alla stazione appaltante la "facoltà di verificare, a suo

insindacabile giudizio, la documentazione amministrativa di qualsiasi altro

concorrente”, riferita all’eventualità che avesse fatto ricorso all’inversione

procedimentale, come effettivamente accaduto.

Sarebbe peraltro incongruente far conseguire l'impossibilità di verificare la documentazione amministrativa di parte ricorrente dalla scelta compiuta

dalla Stazione appaltante di fare ricorso all'inversione procedimentale.

Sul punto si rimarca che la legge di gara non prevedeva direttamente

l'inversione procedimentale, ma attribuiva alla stazione appaltante la facoltà di farvi ricorso, in virtù quindi una scelta discrezionale successiva

alla presentazione delle offerte.>> (punto 9.4).

Si può convenire col Tribunale sul fatto che la scelta dell'inversione procedimentale fosse affidata alla discrezionalità della stazione appaltante.

Tuttavia, una volta compiuta, secondo quanto previsto dal disciplinare di gara, ne è conseguito il vincolo per la stessa stazione appaltante di rispettarne le regole.

Tra tali regole vi era quella dell'apertura delle buste n. 1 soltanto delle prime due imprese graduate, derogabile, non secondo una scelta assolutamente discrezionale della stazione appaltante -come sembra

ritenere il Tribunale-, bensì ai fini della verifica della “*documentazione*

amministrativa di qualsiasi altro concorrente”.

Il riferimento alla documentazione amministrativa rende inequivocabile il fondamento della correlata facoltà del r.u.p. riguardante i requisiti di ammissione degli altri concorrenti (in correlazione a quanto previsto dall’art. 107, comma 3, del d.lgs. n. 36 del 2023).

Pertanto, il ricorso a tale ultimo rimedio al fine di verificare l’offerta tecnica del RTI Salima e quindi di attribuire (eventualmente) a quest’ultimo i relativi punteggi costituisce, per un verso, un uso sviato della regola anzidetta e, per altro verso, violazione delle regole poste dal disciplinare per la corretta formulazione dell’offerta tecnica, con evidente compromissione sotto

entrambi i profili della *par condicio* dei concorrenti.

7. In conclusione l'appello incidentale ed il secondo motivo dell'originario ricorso riproposto in appello da Salima s.r.l. vanno respinti e vanno accolti i motivi dal secondo al sesto dell'appello principale, con assorbimento dei

motivi restanti. Per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, va respinto il ricorso proposto in primo grado dalla società Salima s.r.l.

7.1. Le spese processuali dei due gradi si compensano per giusti motivi considerata la novità delle questioni interpretative delle norme del d.lgs. n. 36 del 2023 applicate nel caso di specie.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli principale ed incidentale, come in epigrafe proposti, respinge l'appello incidentale e i motivi riproposti in appello da Salima s.r.l.; accoglie i motivi dal secondo al sesto dell'appello principale, assorbiti i restanti, e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado di Salima s.r.l.

Spese dei due gradi compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

