

Validità del DVR e requisiti tecnico-professionali negli appalti pubblici: la rigorosa applicazione dell'art. 28 D.Lgs. 81/2008 e del D.Lgs. 36/2023 nella sentenza TAR Toscana, Sez. I, n. 827/2025

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 12-6-2025

Il principio di tassatività delle cause di esclusione non opera per i requisiti di partecipazione, che consentono all'Amministrazione, nell'esercizio di un potere ampiamente discrezionale, di effettuare la propria selezione solo tra soggetti che possiedano determinate caratteristiche, risorse ed esperienze.

L'apposizione di firme non valide – né digitali, né analogiche – ha reso impossibile stabilire la paternità del documento e individuare la data certa della sua sottoscrizione.

Una firma resa in tal modo [immagine incollata] non può avere valore giuridico per l'impossibilità di verificare l'identità del firmatario e dunque la paternità del documento.

La trasmissione del DVR a mezzo PEC o la coincidenza delle immagini delle firme con le firme autografe originali sono circostanze irrilevanti che non rendono valida la sottoscrizione e non possono dimostrare né la paternità del documento, né la data della sua formazione e sottoscrizione, in epoca antecedente alla partecipazione alla gara.

L'Amministrazione, in seno al medesimo procedimento, può chiarire e integrare i provvedimenti assunti, senza che possa per questo parlarsi di motivazione postuma inammissibile (fenomeno che si può manifestare solo in pendenza di giudizio).

Il punto 4.3. del disciplinare di gara [...] prevedeva espressamente tra i requisiti di partecipazione quelli tecnico-professionali [...] e il punto 24 prevedeva in modo esplicito l'esclusione dell'aggiudicatario provvisorio, laddove le verifiche avessero avuto esito negativo.

Guida alla lettura

La sentenza n. 827/2025 del TAR Toscana affronta un caso paradigmatico di esclusione da una procedura di gara per carenza di un requisito tecnico-professionale, con particolare riferimento alla validità formale del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR). Il ricorso della società esclusa è stato respinto in quanto il DVR prodotto presentava firme apposte tramite immagine digitale (c.d. "copia/incolla"), prive di valore giuridico e inidonee a garantire la paternità e la data certa del documento, come richiesto dall'art. 28 del D.Lgs. 81/2008. Il TAR ha riaffermato che il principio di tassatività delle cause di esclusione non si estende ai requisiti

sostanziali di partecipazione, legittimando quindi l'esclusione disposta dalla stazione appaltante. La sentenza chiarisce inoltre i limiti del soccorso istruttorio e ribadisce la possibilità di chiarimenti motivazionali in corso di procedimento, escludendo che ciò configuri una motivazione postuma. La decisione rappresenta un significativo contributo giurisprudenziale in tema di affidamenti PNRR, rafforzando l'esigenza di certezza documentale nei contratti pubblici.

Tanto premesso, il cuore della controversia ruota attorno alla validità del DVR prodotto da GPC Costruzioni Generali S.r.l., il quale presentava firme apposte tramite immagine digitale (c.d. firma per "copia/incolla"), anziché firme autografe o digitali certificate. Secondo la stazione appaltante, tale modalità non garantiva né la paternità, né la data certa del documento, come invece richiesto espressamente dall'art. 28 del D.lgs. n. 81/2008. Il TAR Toscana condivide integralmente la posizione dell'amministrazione, evidenziando che la forma di sottoscrizione adottata dalla ricorrente non assolveva alle finalità legali del DVR, che devono garantire l'identificabilità dei sottoscrittori e l'anteriorità temporale rispetto all'evento rilevante (in questo caso, la presentazione dell'offerta).

La sentenza mostra una certa rigidità formale nella valutazione della sottoscrizione documentale, ma lo fa con un orientamento coerente con la giurisprudenza più recente in materia di documentazione "critica" nei contratti pubblici. Il TAR afferma che l'assenza di una firma digitale qualificata, o almeno di una sottoscrizione autografa su documento scansionato, non consente di attribuire valore giuridico al documento. In particolare, il Collegio respinge ogni tentativo della ricorrente di fondare la validità del DVR su presunzioni (invio via PEC, identità visiva delle firme con quelle depositate, etc.), sostenendo che tali elementi non suppliscono al requisito formale richiesto dalla legge. L'invio tramite PEC, infatti, garantisce l'identità del mittente, ma non la paternità del contenuto allegato.

Il TAR affronta e rigetta – poi - la censura della ricorrente secondo cui l'esclusione avrebbe violato il principio di tassatività delle cause di esclusione, oggi sancito dall'art. 10 del D.lgs. n. 36/2023. Con richiami consolidati alla giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, V, n. 9394/2022), il Collegio ribadisce un principio fondamentale: il principio di tassatività non si applica ai requisiti di partecipazione, ma alle sole cause escludenti connesse a irregolarità formali della documentazione. I requisiti tecnico-professionali costituiscono presupposti sostanziali la cui mancanza giustifica senz'altro l'esclusione. Il TAR, infatti, qualifica l'inadeguatezza del DVR non come un'irregolarità formale sanabile (es. attraverso soccorso istruttorio), ma come mancanza di un requisito essenziale, rendendo del tutto legittima l'esclusione.

Quanto alla doglianza relativa alla pretesa carenza motivazionale del provvedimento di esclusione e alla sua successiva integrazione "postuma", il TAR chiarisce due aspetti fondamentali: la motivazione contenuta nell'atto originario (5 marzo 2025) era già sufficiente a comprendere le ragioni dell'esclusione; l'ulteriore precisazione fornita il 17 marzo non rappresenta una "motivazione postuma", bensì una legittima attività esplicativa endoprocedimentale, richiesta dalla stessa ricorrente.

La sentenza, in linea con l'elaborazione giurisprudenziale su motivazione procedimentale e principio di collaborazione, sottolinea che tali chiarimenti non violano il diritto di difesa, ma

semmai lo agevolano.

Il Collegio rigetta infine la censura fondata sul mancato esercizio del soccorso istruttorio. Il TAR rileva che la stazione appaltante aveva già consentito una prima integrazione documentale (con il secondo DVR), e che non sussisteva alcun obbligo di consentire una ulteriore produzione tardiva, tanto più in assenza di produzione nemmeno in sede giudiziale. Tale parte della decisione si allinea con l'orientamento che limita il soccorso istruttorio in caso di mancanza di requisiti sostanziali, ribadendo il principio per cui il soccorso non può mai servire per sanare lacune strutturali del requisito, ma solo vizi meramente formali.

La sentenza n. 827/2025 del TAR Toscana costituisce un'applicazione rigorosa ma coerente delle norme del nuovo Codice dei contratti, ponendo l'accento:

- sulla necessità di garantire certezza formale e sostanziale dei requisiti richiesti in sede di gara;
- sul ruolo non sanabile della mancanza di requisiti tecnici essenziali;
- sulla non estensibilità del principio di tassatività delle cause di esclusione ai presupposti sostanziali;
- e sulla piena legittimità della motivazione integrativa in sede procedimentale.

L'approccio del Collegio risulta perfettamente in linea con i principi consolidati di legalità, trasparenza e affidamento nella selezione del contraente pubblico, valorizzando l'elemento della certezza probatoria nella documentazione tecnica.

Pubblicato il 7/05/2025

N. 00827/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00943/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 943 del 2025, proposto da

GPC Costruzioni Generali S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B4CA761B20, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Chiara Gulisano, Elisa Innocenti e Viola Cristiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Viareggio, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Lidia Iascone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

GR Costruzioni del Geometra Gennaro Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Luciano Costanzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- del provvedimento a firma del RUP, datato e comunicato via PEC alla ricorrente il 5.03.2025, avente ad oggetto "Procedura aperta per l'appalto dei lavori di riqualificazione di piazza Piave - PNRR Nextgeneration EU M5C2-I2.1 investimenti in progetti di rigenerazione urbana" – Comunicazione esclusione ai sensi dell'art. 90 c.1 lett. d) del D.L g s. 36 /2023";

- delle note del Comune di Viareggio, trasmesse via pec in data 11.03.2025 e 19.03.2025;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, ancorché sconosciuti alla ricorrente, tra i quali, in particolare, quelli ostesi in data 24.03.2025, in seguito ad istanza di accesso agli atti:

- documento del 5.03.2025 denominato "Attestato Controlli", mediante il quale il Dirigente del Servizio Procedure di Scelta del Comune di Viareggio ha comunicato al RUP l'esito dei controlli effettuati in ordine ai requisiti di idoneità tecnico-professionale;

- "Verbale terza seduta pubblica" anch'esso del 5.03.2025, mediante il quale il predetto Dirigente ed il RUP hanno dato atto dell'esclusione di GPC, con conseguente revoca dell'aggiudicazione provvisoria in suo favore, individuando – quale nuovo operatore offerente il minor prezzo – la Ditta individuale GR Costruzioni del Geometra Gennaro Roma e disponendo l'attivazione di soccorso istruttorio, in favore di uno dei soggetti suoi ausiliari.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Viareggio e di GR Costruzioni del Geometra Gennaro Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2025 la dott.ssa Silvia De Felice e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Società GPC Costruzioni Generali s.r.l. ha partecipato alla procedura aperta indetta dal Comune di Viareggio per l'affidamento dei lavori di riqualificazione di Piazza Piave e si è classificata prima nella graduatoria provvisoria.

Il Comune l'ha quindi invitata a produrre la documentazione necessaria alla verifica del possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionali di cui all'art. 16 della L.R.T. n. 38/2007, richiesti per la partecipazione alla gara, tra i quali è previsto, per quanto qui interessa, il documento di valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994 (così detto DVR).

La Società, in un primo momento, ha inviato un documento riferibile alla precedente gestione societaria ed è stata perciò invitata dal Comune a fornire quello corretto.

Con provvedimento del 5 marzo 2025, tuttavia, il Comune ha rilevato che "le modalità di sottoscrizione del documento di valutazione dei rischi (DVR), presentato a seguito della richiesta di integrazione della S.A., non consentono di evincerne la paternità e pertanto non è possibile risalire alla data certa di sottoscrizione del documento". La Società è stata perciò esclusa dalla procedura, con revoca dell'aggiudicazione provvisoria.

Su sollecitazione della Società il Comune, con ulteriore nota del 17 marzo 2025, ha confermato l'esclusione, precisando che sul secondo DVR risulta apposta un'immagine digitale della firma e che "una firma resa in tal modo non può avere valore giuridico per l'impossibilità di verificare l'identità del firmatario e dunque la paternità del documento. Dall'assenza di valore giuridico di una siffatta firma, discende altresì l'impossibilità di attribuire al documento la data certa di cui fa menzione l'art. 28 del D.Lgs. n. 81/2008".

2. La Società GPC ha impugnato il provvedimento di esclusione e gli altri atti connessi.

Con una prima censura, in sintesi, si lamenta la violazione del principio di tassatività delle

cause di esclusione, oggi sancito dall'art. 10 del d.lgs. n. 36/2023, poiché né la legge, né il disciplinare di gara prevedrebbero che eventuali carenze o irregolarità del DVR possano comportare l'espulsione dell'operatore economico dalla procedura.

Viene inoltre dedotta la carenza di motivazione del provvedimento di esclusione, perché la nota del 5 marzo 2025 sarebbe stata redatta in termini generici e non avrebbe consentito di comprendere quali mancanze dovessero imputarsi al documento.

La stazione appaltante avrebbe poi integrato in modo illegittimo, ex post, la motivazione del provvedimento di esclusione, dal momento che, solo nella nota del 17 marzo 2025, sarebbero state indicate in modo specifico le criticità del DVR. Tale condotta, peraltro, avrebbe leso il diritto di difesa della GPC, costringendola ad impugnare il secondo atto assieme al primo, ma in un termine più ristretto di quello normalmente previsto dalla legge.

Con una seconda censura si deduce la carenza di istruttoria, posto che i rilievi in ordine al tipo di firma apposta sul DVR non sarebbero scaturiti da adeguati approfondimenti tecnico-informatici, ma da verifiche sommarie e superficiali. L'Amministrazione, peraltro, avrebbe escluso la Società senza consentirle, come richiesto, di presentare il documento cartaceo in originale.

Con una terza censura, infine, si sostiene che l'eventuale apposizione di una scansione delle firme non avrebbe comunque impedito di risalire alla paternità del DVR, dal momento che lo stesso è stato trasmesso all'Amministrazione mediante PEC proveniente dalla casella di posta elettronica certificata di GPC e che le firme sul documento sono comunque corrispondenti a quelle autografe. Non vi sarebbe pertanto un'assoluta incertezza in ordine alla provenienza del documento, unica circostanza che potrebbe giustificare l'esclusione della concorrente dalla gara.

3. Il Comune e la controinteressata GR Costruzioni si sono costituiti in giudizio per chiedere il rigetto del ricorso.

4. Nella camera di consiglio del 17 aprile 2025 è stato formulato avviso alle parti, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., circa la possibilità di definire la controversia con sentenza in forma semplificata.

La causa è stata dunque discussa e trattenuta in decisione.

5. Ad avviso del Collegio sussistono i presupposti per la definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata, ai sensi degli artt. 74 e 120, comma 6 c.p.a., posto che le censure formulate dalla ricorrente, che si esaminano in modo congiunto, sono palesemente infondate.

Ciò esime, peraltro, dalla necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 12 bis, comma 4 del d.l. n. 68/2022.

6. Visto tutto quanto precede, va innanzi tutto evidenziato che il punto 4.3. del disciplinare di gara, nel caso in esame, prevedeva espressamente tra i requisiti di partecipazione quelli

tecnico-professionali di cui all'art. 16 della L.R.T. n. 38/2007 che, per quanto qui interessa, impone alle imprese di redigere e conservare il proprio DVR, secondo le modalità definite dalla legge medesima.

La stessa disposizione del disciplinare stabiliva poi che i requisiti tecnico-professionali dovessero essere autocertificati da ciascun operatore economico e che gli stessi sarebbero stati soggetti a controlli d'ufficio da parte della stazione appaltante; laddove le verifiche avessero avuto esito negativo, il disciplinare, al punto 24, prevedeva in modo esplicito l'esclusione dell'aggiudicatario provvisorio.

Va a questo punto rammentato che, in base all'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, il DVR "può essere tenuto... su supporto informatico e deve essere munito anche tramite le procedure applicabili ai supporti informatici... di data certa o attestata dalla sottoscrizione del documento medesimo da parte del datore di lavoro, nonché, ai soli fini della prova della data, dalla sottoscrizione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale e del medico competente, ove nominato...".

Ebbene, dai controlli effettuati dalla stazione appaltante, è emerso che il documento inviato dalla ricorrente non era la scansione di un documento analogico con le firme autografe dei tre soggetti indicati dalla legge, bensì un documento digitale, in formato pdf, sul quale risultavano apposte, mediante la funzione "copia/incolla", le immagini di dette firme.

Tale circostanza è stata rilevata dal Comune mediante operazioni semplici ed immediate, che non richiedevano particolari competenze tecniche. E' stato infatti sufficiente evidenziare l'immagine delle firme posizionando il cursore su di esse e cliccandovi sopra; una volta selezionata l'immagine, con il tasto destro è stato inoltre possibile riprodurre a piacimento le firme, con la funzione copia/incolla (cfr. doc. 14 del Comune). E comunque, anche ictu oculi, appare evidente che le firme apposte al principio e alla fine del documento sono identiche e perfettamente sovrapponibili (cfr. pagg. 4 e 107 del doc. 6 del Comune).

L'apposizione di firme non valide - né digitali, né analogiche - ha reso impossibile stabilire la paternità del documento e individuare la data certa della sua sottoscrizione.

Ciò significa che la ricorrente non ha provato di possedere il requisito tecnico-professionale di partecipazione previsto dalla legge gara e dalla legge regionale più volte citata sin dal momento della presentazione dell'offerta.

L'esclusione della GPC, pertanto, è stata disposta in modo legittimo, per carenza di un requisito di partecipazione, in ossequio a quanto espressamente previsto dai punti 4.3. e 24 del disciplinare.

E comunque, anche a voler prescindere dal puntuale contenuto di queste disposizioni, l'espulsione dell'aggiudicatario provvisorio sarebbe stata comunque legittima, poiché il principio di tassatività delle cause di esclusione non opera per i requisiti di partecipazione, che consentono all'Amministrazione, nell'esercizio di un potere ampiamente discrezionale, di

effettuare la propria selezione solo tra soggetti che possiedano determinate caratteristiche, risorse ed esperienze (cfr. Cons. Stato, sez. V, 31 ottobre 2022, n. 9394 e giurisprudenza ivi citata). Si tratta invero di presupposti di natura sostanziale per la partecipazione alla gara ammessi dall'art. 10, comma 3 del d.lgs. n. 36/2023, a tenore del quale "Fermi i necessari requisiti di abilitazione all'esercizio dell'attività professionale, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono introdurre requisiti speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, attinenti e proporzionati all'oggetto del contratto, tenendo presente l'interesse pubblico al più ampio numero di potenziali concorrenti e favorendo, purché sia compatibile con le prestazioni da acquisire e con l'esigenza di realizzare economie di scala funzionali alla riduzione della spesa pubblica, l'accesso al mercato e la possibilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese".

La trasmissione del DVR a mezzo PEC o la coincidenza delle immagini delle firme con le firme autografe originali sono circostanze irrilevanti che non rendono valida la sottoscrizione e non possono dimostrare né la paternità del documento, né la data della sua formazione e sottoscrizione, in epoca antecedente alla partecipazione alla gara.

A quanto sopra si aggiunga che è del tutto irrilevante il fatto che la stazione appaltante, nel corso del procedimento, abbia chiarito le ragioni dell'esclusione con più atti successivi.

In primo luogo, infatti, nel provvedimento di esclusione del 5 marzo 2025 si evidenziava già che le firme non consentivano di evincere la paternità del documento e la ricorrente non poteva non essere consapevole di quali fossero le criticità delle sottoscrizioni da essa apposte sul documento; in secondo luogo, è stata la stessa ricorrente a chiedere chiarimenti e il Comune, in modo collaborativo e trasparente, le ha fornito ulteriori indicazioni, maggiormente dettagliate; infine, l'Amministrazione, in seno al medesimo procedimento, può chiarire e integrare i provvedimenti assunti, senza che possa per questo parlarsi di motivazione postuma inammissibile (fenomeno che si può manifestare solo in pendenza di giudizio) o che si possa configurare una qualche violazione dei diritti di difesa del privato che può comunque impugnare ogni singolo atto con gli ordinari strumenti messi a disposizione dall'ordinamento, scegliendo liberamente tra la proposizione di un ricorso principale o di motivi aggiunti.

Infine, dopo aver già permesso alla ricorrente di inviare il secondo DVR, il Comune non era tenuto a consentirle di presentare un terzo documento, questa volta analogico e con firme autografe (che, sia detto per inciso, non è stato prodotto nemmeno in giudizio).

6. In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto.

7. Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite a favore del Comune di

Viareggio e della controinteressata GR Costruzioni, liquidandole in € 4.000,00 oltre oneri accessori come per legge a carico di ciascuna delle ridette parti.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Silvia La Guardia, Presidente

Silvia De Felice, Primo Referendario, Estensore

Davide De Grazia, Primo Referendario