

# L'interpretazione sistematica della *lex specialis* negli appalti integrati. Distinzione tra subappalto necessario (o qualificante) e facoltativo. Il soccorso istruttorio: evoluzione normativa e principi applicativi

di Ivan Carino

Data di pubblicazione: 30-9-2025

La sentenza in commento offre un contributo significativo rispetto a tre istituti fondamentali e diffusamente utilizzati nell'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici.

La definizione dei **criteri interpretativi applicabili alle clausole** della *lex specialis* negli **appalti integrati**, confermando l'applicazione dei principi civilistici di interpretazione contrattuale e valorizzando il carattere unitario della prestazione quale elemento dirimente nell'ermeneutica delle disposizioni di gara.

Il principio secondo cui *"la tutela dei **principi dell'affidamento** e della **parità di trattamento** tra i concorrenti conduce all'**interpretazione sistematica delle varie clausole**". Tale approccio è coerente con l'orientamento consolidato secondo cui il canone dell'**interpretazione letterale** si pone quale garanzia del rispetto dei **principi di imparzialità dell'azione amministrativa** e di **tutela della concorrenza**.*

Un approfondimento della giurisprudenza consolidata in materia di **subappalto** negli appalti pubblici, con specifico riferimento alla distinzione tra **subappalto necessario (o qualificante)** e **subappalto facoltativo**, con espresso richiamo al principio consolidato secondo cui *"si definisce **necessario** il **subappalto** utilizzato per ottenere la **qualificazione in categorie scorporabili a qualificazione necessaria** da parte di un offerente: se è utilizzato in questi termini il subappalto non può che essere necessario, con le conseguenze che derivano secondo la legge in punto di **qualificazione** e di **esecuzione delle relative prestazioni**",* affermando, in aderenza a tale principio, che: *"non può postularsene, in assenza di una previsione normativa, un differente regime giuridico (anche sotto il profilo della forma della dichiarazione), essendo sufficiente che il concorrente dia espressa indicazione della volontà di ricorrere al **subappalto per supplire al requisito di qualificazione mancante**".*

L'evoluzione dell'istituto del **soccorso istruttorio** verso un approccio sempre più sostanzialistico, in linea con i principi fondamentali del nuovo codice dei contratti pubblici, conferma la centralità del **principio antiformalistico** e della **leale collaborazione** tra amministrazione e operatori economici, in un quadro di reciproca fiducia che caratterizza il nuovo sistema del medesimo apparato normativo.

## Guida alla lettura

### 1. Il quadro normativo di riferimento e la natura dell'appalto integrato

La vicenda sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato trae origine da una **procedura aperta** per l'affidamento di un **appalto integrato** avente ad oggetto la **progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori** di realizzazione delle **opere di urbanizzazione**, disciplinata dall'**art. 44 D.Lgs. 36/2023**, sulla base di un progetto di **fattibilità tecnico-economica** approvato, il quale, normativamente configura un'unica prestazione complessa, - articolata in più fasi - ma unitaria sotto il profilo della durata e della valutazione tecnico-economica.

La disciplina dell'**appalto integrato** si inserisce nel quadro dei principi fondamentali del nuovo codice, in particolare il **principio del risultato** di cui all'**art. 1**, secondo cui *"le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo"*, e il **principio della fiducia** di cui all'**art. 2**, che fonda l'attribuzione e l'esercizio del potere *"sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici"*.

### 2. I principi ermeneutici consolidati nella giurisprudenza amministrativa

La sentenza in commento **riafferma**, con chiarezza, i principi consolidati in materia di **interpretazione delle clausole** della *lex specialis*, richiamando l'orientamento secondo cui **"nell'interpretazione della lex specialis di gara, devono trovare applicazione le norme in materia di contratti e dunque anzitutto i criteri letterale e sistematico previsti dagli artt. 1362 e 1363 cod. civ."**.

La giurisprudenza amministrativa, d'altronde, ha sempre affermato che: *"Ai fini dell'interpretazione delle clausole di una lex specialis di gara vanno applicate le norme in materia di contratti e anzitutto il **criterio letterale** e quello **sistematico**, ex artt. 1362 e 1363 cod. civ.. Conseguentemente, le stesse **clausole non possono essere assoggettate a procedimento ermeneutico in una funzione integrativa**, diretta a 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**"*.

Significativo è certamente il richiamo, della sentenza in commento, al **criterio sistematico**, secondo cui: *"le **clausole del contratto si interpretano le une per mezzo delle altre**, attribuendo a ciascuna il senso che risulta dal complesso dell'atto"*. Inoltre il Consiglio di Stato osserva che: *"Con la regola codificata nell'art. 1363 cod. civ., è stato introdotto nell'ordinamento il **canone della totalità**; dai singoli elementi di cui l'atto è formato si ricava il senso del tutto e, nel medesimo tempo, si deve intendere il singolo elemento in funzione del tutto di cui è parte integrante"*; approccio confermativo nella giurisprudenza consolidata che ha chiarito come: *"La dovuta prevalenza da attribuire alle espressioni letterali, se chiare, contenute nel bando esclude ogni ulteriore procedimento ermeneutico per rintracciare pretesi significati ulteriori, così da ostare ad ogni estensione analogica intesa ad evidenziare significati"*

*inespressi e impliciti, tali da vulnerare l'affidamento dei partecipanti, la par condicio dei concorrenti e l'esigenza della più ampia partecipazione".*

### **3. L'applicazione del criterio sistematico negli appalti integrati**

Nel caso affrontato, il disciplinare di gara prevedeva che l'**offerta temporale** dovesse essere formulata: "*indicando il **ribasso percentuale sul termine** massimo di 842 giorni naturali e consecutivi, di cui 120 per la progettazione esecutiva e 722 per la realizzazione delle opere*", stabilendo altresì che "*l'**offerta temporale** non potrà essere inferiore al termine minimo di 500 giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori*".

Il TAR, aveva accolto il ricorso di primo grado, interpretando letteralmente l'espressione "*per l'esecuzione dei lavori*", contenuta nella clausola relativa al termine minimo di 500 giorni, ritenendo che tale limite dovesse riferirsi esclusivamente alla fase di **realizzazione materiale delle opere**, escludendo la **progettazione esecutiva**.

Il Consiglio di Stato, nel ribaltare tale impostazione, ha osservato che: "*in presenza di **clausole ambigue** o di **dubbio significato** della lex specialis, non può che essere **privilegiato il significato più coerente** (in realtà, l'unico coerente) **con la natura dell'appalto integrato**". Prosegue la sentenza in commento precisando: "*che l'**offerta del RTI ... fosse comprensiva tanto della fase progettuale quanto di quella di realizzazione delle opere, non è, del resto revocabile in dubbio, trattandosi di un appalto integrato, questione decisiva che, in definitiva è stata del tutto trascurata dal primo Giudice**".**

Quest'ultimo orientamento si inserisce nel quadro dei principi fondamentali del nuovo codice degli appalti, in particolare il criterio interpretativo e applicativo di cui all'**art. 4**, secondo cui "*le **disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3**".*

### **4. La tutela dell'affidamento e della par condicio competitorum**

Il Consiglio di Stato, nella sentenza in commento, richiama, inoltre, il principio secondo cui "*la tutela dei **principi dell'affidamento** e della **parità di trattamento** tra i concorrenti conduce all'interpretazione sistematica delle varie clausole*". Tale approccio è coerente con l'orientamento consolidato secondo cui il canone dell'interpretazione letterale si pone quale garanzia del rispetto dei principi di **imparzialità dell'azione amministrativa** e di **tutela della concorrenza**.

La sentenza, inoltre, osserva che "*il dato testuale, pur assumendo un rilievo fondamentale, non può essere ritenuto decisivo ai fini della ricostruzione del contenuto dell'accordo, giacché il significato delle dichiarazioni negoziali può ritenersi acquisito solo al termine del processo interpretativo, il quale non può arrestarsi alla ricognizione del tenore letterale delle parole, ma deve estendersi alla considerazione di tutti gli ulteriori elementi, testuali ed extratestuali*", in aderenza al **principio dell'accesso al mercato** di cui all'**art. 3 D.Lgs. 36/2023**, secondo cui: "*Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza,*

*di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità".*

Il Consiglio di Stato precisa che *"a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola – dal tenore letterale che a tutta prima potrebbe apparire perplesso - contenuta in un bando o in disciplinare di gara, va **sempre preferita la scelta ermeneutica che consenta la più ampia partecipazione dei concorrenti**, sebbene nei limiti -come detto- che la offerta corrisponda alle finalità del bando"*.

## **5. La riforma dell'interpretazione del primo giudice da parte del Consiglio di Stato**

Il Consiglio di Stato, con la sentenza in commento, evidenzia come il TAR abbia: *"interpretato la legge di gara sul falso presupposto di una inesistente ambiguità del testo e ha erroneamente assunto che l'offerta non rispettasse il limite temporale minimo previsto dal disciplinare (si tratta di un chiaro errore di calcolo)"*.

Tale rilievo appare particolarmente significativo, in quanto conferma che **l'interpretazione delle clausole della *lex specialis* deve sempre essere condotta tenendo conto della natura e dell'oggetto dell'appalto**, evitando letture frammentarie che possano compromettere la coerenza complessiva del sistema normativo di gara.

Fondamentale è però la precisazione della sentenza in commento - in aderenza alla giurisprudenza prevalente – che: *"non ogni omissione o non conformità di domanda e offerta alla *lex specialis* possono condurre ad ipotesi di **irregolarità insanabile foriera di esclusione**, ma solo quelle che generano la **mancanza di elementi essenziali dell'offerta** (sul piano amministrativo, tecnico ed economico) oggetto di valutazione da parte della stazione appaltante"*.

## **6. Il ragionamento del Consiglio di Stato sul subappalto: la distinzione tra subappalto necessario e facoltativo**

Un ulteriore approfondimento merita il ragionamento offerto dalla sentenza in commento con specifico riferimento all'istituto del subappalto normativamente previsto dall'**art. 119 del D.Lgs. 36/2023**; secondo la Corte *"si definisce necessario il subappalto utilizzato per ottenere la **qualificazione in categorie scorporabili a qualificazione necessaria** da parte di un offerente: se è utilizzato in questi termini il subappalto non può che essere necessario, con le conseguenze che derivano secondo la legge in punto di qualificazione e di esecuzione delle relative prestazioni"*.

In linea con quanto innanzi affermato la sentenza in commento prosegue prevedendo che: *"il **subappalto necessario**, che tale è in quanto l'affidamento (ad un soggetto dotato delle pertinenti **qualificazioni**) dell'esecuzione delle lavorazioni riconducibili alle **categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria** è imposto dal difetto di qualifica del concorrente ad eseguire quel tipo di prestazioni, si differenzia dal punto di vista funzionale dal **subappalto facoltativo**, ma non nella natura giuridica"*.

Un aspetto particolarmente significativo del ragionamento contenuto nella sentenza in

commento riguarda la valutazione degli **oneri dichiarativi**. Infatti è stato affermato che: *"non può postularsene, in assenza di una previsione normativa, un differente regime giuridico (anche sotto il profilo della **forma della dichiarazione**), essendo sufficiente che il concorrente dia espressa indicazione della **volontà di ricorrere al subappalto per supplire al requisito di qualificazione mancante**".*

Il Consiglio di Stato ha pertanto risolto la questione affrontata affermando che *"l'onere dichiarativo, nella fattispecie controversa, deve ritenersi assolto dal RTI essendo del tutto pacifica la finalità di sopperire alla carenza di qualificazione"*, evidenziando come la giurisprudenza amministrativa adotti un approccio sostanzialistico nella valutazione delle **dichiarazioni di subappalto**, privilegiando la chiarezza della finalità rispetto alla forma specifica della dichiarazione.

## **7. Il soccorso istruttorio: evoluzione normativa e principi applicativi**

In ultimo, la sentenza in commento, affronta il tema dell'**istituto del soccorso istruttorio disciplinato dall'art. 101 D.Lgs. 36/2023**, evidenziando **l'evoluzione normativa e i principi applicativi consolidati dalla giurisprudenza amministrativa**.

Come già puntualizzato dallo stesso Consiglio di Stato, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti, con sentenza 21 agosto 2023, Sez. V., n. 7870, si possono emendare mediante **soccorso istruttorio le carenze o le irregolarità** che attengano alla allegazione dei **requisiti di ordine generale**, mentre non sono soccorribili quelle inerenti ai **requisiti di ordine speciale**, in quanto atte a strutturare il contenuto dell'offerta, con riguardo alla capacità economica, tecnica e professionale richiesta per l'esecuzione delle prestazioni messe a gara.

Quindi, in tema di soccorso istruttorio, deve tenersi per ferma la **non soccorribilità** (sia in **funzione integrativa** sia in **funzione sanante**) degli elementi integranti, anche documentalmente, il contenuto dell'**offerta (tecnica od economica)**: ciò che si porrebbe in contrasto con il superiore **principio di parità dei concorrenti**. Restano, per contro, ampiamente sanabili le carenze (per omissione e/o per irregolarità) della **documentazione c.d. amministrativa**.

In altri termini, si possono emendare le carenze o le irregolarità che attengano alla (allegazione) dei requisiti di ordine generale (in quanto soggettivamente all'operatore economico in quanto tale), non quelle inerenti ai requisiti di ordine speciale (in quanto atte a strutturare i termini dell'offerta, con riguardo alla capacità economica, tecnica e professionale richiesta per l'esecuzione delle prestazioni messe a gara).

Venendo alla questione trattata nella sentenza in commento e sottoposta al Consiglio di Stato, il caso riguardava una dichiarazione resa dal concorrente relativa al CCNL applicabile all'appalto, osservando anzitutto che: *"il RTI .. non ha affatto esercitato la facoltà di individuare un Contratto collettivo diverso rispetto a quello individuato nella lex specialis e non ha omesso alcuna dichiarazione"* considerando che: *"più semplicemente, la dichiarazione era di difficile comprensione e necessitava di un chiarimento che è stato legittimamente reso mediante*

**soccorso istruttorio**", (qualificabile nel **c.d. soccorso istruttorio in senso stretto**, previsto dal comma terzo dell'art. **101 D.Lgs 36/2023**) approcciandosi nel **quadro evolutivo del medesimo istituto**, che ha trovato una disciplina organica e ampliata nel nuovo codice dei contratti pubblici cui esso si fonda sui principi consolidati che riformano il soccorso istruttorio, in particolare il **principio antiformalistico** che ispira l'istituto e nel quadro dei principi fondamentali di cui all'art. **2**, di **fiducia**, secondo cui *"l'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici"*.

Ebbene, il Consiglio di Stato, con la sentenza in commento, ha chiarito che nel caso di specie non si configurasse un'omessa dichiarazione, ma si trattasse di una dichiarazione di difficile comprensione che necessitava di chiarimenti. Tale distinzione, prosegue, è fondamentale, poiché **l'istituto del soccorso istruttorio trova applicazione entro limiti ben definiti**, precisando altresì, che il caso affrontato non potesse essere conforme al precedente *"..di Sezione 28 marzo 2025, n. 2605, più volte richiamato dall'appellante incidentale (da ultimo a pagina 20 della memoria depositata il 2 settembre 2025) è inconferente dato che, in quel caso, la decisione riguardava un caso di omessa indicazione nell'offerta economica del CCNL applicato"*.

Pubblicato il 23/09/2025

N. 07465/2025REG.PROV.COLL.

N. 04302/2025 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 4302 del 2025, proposto da Todini Costruzioni Generali S.p.A. in qualità di Mandataria del Costituendo Rti, Italia Opere S.p.A. quale Mandante del costituendo Rti, Schiavi S.r.l. quale Mandante del costituendo Rti, Gi.Fe. Costruzioni S.r.l. quale Mandante del

costituendo Rti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in

relazione alla procedura CIG B2C514C10D, rappresentate e difese dagli

avvocati Salvatore Napolitano, Daniele Sterrantino, Massimo Nunziata,

Sergio Santoro, Vincenzo Nunziata, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

***contro***

C.E.S.A. S.r.l., Cosar S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro*

*tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Francesco Di Ciommo, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, in persona del

legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati

Pierluigi Piselli, Daniele Bracci, con domicilio eletto presso lo studio Daniele

Bracci in Roma, via Giuseppe Mercalli, 13;

Centro Agroalimentare Roma C.A.R. S.C.P.A., in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano

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

***nei confronti***

Consorzio Stabile Te.Co S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro*

*tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Pierluigi Piselli, Francesco

Di Ciommo, Daniele Bracci, con domicilio eletto presso lo studio Daniele

Bracci in Roma, via Giuseppe Mercalli, 13;

***per la riforma***

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

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio Stabile Te.Co S.p.A., di C.E.S.A. S.r.l., di Cosar S.r.l. e del Centro Agroalimentare Roma C.A.R. S.C.P.A.;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 settembre 2025 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Napolitano, Sterrantino, Nunziata, Santoro, Piselli, Di Ciommo Stefania in dichiarata delega di Di Ciommo Francesco, Bracci, Ciliutti in dichiarata delega di Fiorini;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Il Centro Agroalimentare Roma S.p.a. (di seguito anche solo “CAR”) ha indetto una procedura aperta per l’affidamento dell’appalto integrato

avente ad oggetto la “*progettazione esecutiva e l’esecuzione dei lavori di*

*realizzazione delle opere di urbanizzazione relative all'ampliamento del*

*centro agroalimentare di Roma*”. Il valore stimato totale dell’appalto veniva

quantificato in € 53.648.619,21.

2. All'esito delle operazioni di gara, il CAR disponeva l'aggiudicazione dell'appalto in favore del RTI Todini.

3. Il RTI TE.CO., collocato in seconda posizione, proponeva ricorso avverso tale aggiudicazione dinanzi al TAR Lazio, ricorso che veniva accolto con sentenza n. 8817/2025.

4. Di tale sentenza, il RTI Todini ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato a un unico articolato motivo in diritto così rubricato: “

*l) Error in iudicando Violazione e/o falsa applicazione degli art.*

*17.2 e 18.3 del disciplinare di gara. Violazione e/o falsa applicazione degli*

*artt. 42 e 44 del d.lgs. n. 36/2023. Violazione dell'allegato I.7 al d.lgs. n.*

*36/2023. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 5 del d.lgs. n.*

*36/2023. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost.”.*

5. Ha resistito al gravame il Consorzio Stabile Te.Co S.P.A. che ha anche

proposto ricorso incidentale affidato alle censure così rubricate: “A.

*Riproposizione, con memoria ai sensi dell'art. 101, co. 2, c.p.a., a valere,*

*ove occorra, anche quale appello incidentale, dei motivi, non esaminati e/o*

*assorbiti, con i quali erano stati dedotti ulteriori vizi del provvedimento di*

*aggiudicazione in favore del RTI Todini; I.IN VIA MERAMENTE*

*SUBORDINATA (RISPETTO AL PRIMO MOTIVO DI RICORSO)*

*INTRODUTTIVO DI PRIMO GRADO). VIOLAZIONE E/O FALSA*

*APPLICAZIONE DEGLI ART. 17.2 E 18.3 DEL DISCIPLINARE DI GARA.*

*VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 1, 2, 3, 5, 42 E 44*

*DEL D.LGS. N. 36/2023. VIOLAZIONE DELL'ALLEGATO I.7 AL D.LGS. N.*

*36/2023. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST.*

*VIOLAZIONE DELLA PAR CONDICIO COMPETITORUM. VIOLAZIONE*

*E/O FALSA APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI TASSATIVITÀ,*

*PROPORZIONALITÀ, DEL FAVOR PARTECIPATIONIS E DELLA*

*MASSIMA APERTURA CONCORRENZIALE. CONTRADDITTORIETÀ.*

*DISPARITÀ DI TRATTAMENTO (SECONDO MOTIVO DI RICORSO)*

*INTRODUTTIVO DI PRIMO GRADO); II. VIOLAZIONE E/O FALSA*

*APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 100 E 68, CO. 11 DEL D.LGS. N. 36/2023.*

*VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART.12, CO. 2 DEL D.L.*

*47/2014 E DELL'ART. 108, CO. 3 DEL D.P.R. 207/2010. VIOLAZIONE*

*E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3.2.B E 6.1.2 DEL*

*DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE*

*DELL'ART. 97 COST. DIFETTO DI ISTRUTTORIA (TERZO MOTIVO DI*

*RICORSO INTRODUTTIVO DI PRIMO GRADO); III. VIOLAZIONE E/O*

*FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 95 E 98 DEL D.LGS. N. 36/2023.*

*VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 4, 5, 18.1 E 18.2*

*DEL DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE*

*DELL'ART. 97 COST. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI*

*ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO DEI FATTI (PRIMO MOTIVO*

*AGGIUNTO DI PRIMO GRADO); IV. VIOLAZIONE E/O FALSA*

*APPLICAZIONE DEGLI ARTT.11, 57 E 101 DEL D.LGS. N. 36/2023.*

*VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 15.1 DEL*

*DISCIPLINARE DI GARA. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE*

*DELL'ART. 97 COST. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI*

*ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO DEI FATTI (SECONDO MOTIVO)*

*AGGIUNTO DI PRIMO GRADO)”*.

6. Si è costituito in giudizio il Centro Agroalimentare Roma C.A.R. S.C.P.A. chiedendo l'accoglimento dell'appello proposto dal RTI Todini e il rigetto dell'appello incidentale proposto dal Consorzio Stabile Te.Co S.P.A.

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

## DIRITTO

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

a) il provvedimento del 19.03.2025, con cui C.A.R. S.c.p.A. Centro

Agroalimentare Roma ha aggiudicato l'appalto integrato avente ad oggetto

la *“progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di realizzazione delle*

*opere di urbanizzazione relative all'ampliamento del centro agroalimentare*

*di Roma*” (CIG: B2C514C10D; CUP: F99C24000010005), di importo a

base di gara pari a € 53.648.619,21, al RTI composto da Todini Costruzioni

Generali S.p.A., mandataria, Italia Opere S.p.A., Schiavi S.r.l. e GI.FE.

Costruzioni S.r.l., mandanti e della contestuale comunicazione prot. n. 103

– U/25/DG/gcs;

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

c) la graduatoria di gara, nella parte in cui il RTI ricorrente composto da Consorzio Stabile TE.CO S.p.A. mandataria, C.E.S.A. S.r.l. e Cosar S.r.l. mandanti è risultato collocato in seconda posizione, seguendo il RTI controinteressato, partecipato da Todini Costruzioni Generali S.p.A., mandataria, Italia Opere S.p.A., Schiavi S.r.l. e GI.FE. Costruzioni S.r.l., mandanti;

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

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

a) in base all'art. 17.2 del disciplinare, rubricato "Offerta

Temporale" *"l'offerta temporale dovrà essere formulata indicando il ribasso*

*percentuale sul termine massimo di 842 giorni naturali e consecutivi, di cui*

*120 per la progettazione esecutiva e 722 per la realizzazione delle opere.*

*L'offerta temporale non potrà essere inferiore al termine minimo di 500*

*giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori", stabilendo al*

successivo art. 18.3. riguardante le modalità di attribuzione del punteggio

temporale, che *“Verrà attribuito un coefficiente pari a 0 (zero), laddove in*

*applicazione della suddetta formula:*

*- il termine di realizzazione risulti inferiore al minimo di 500 giorni naturali e*

*consecutivi per l'esecuzione dei lavori:*

*- il termine di realizzazione superiore al massimo di 842 giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori. Al pari verrà attribuito un*

*coefficiente pari a 0 (zero) nel caso non venga riportato alcuna percentuale*

*di ribasso”;*

b) il ricorso deve essere accolto, posto che il ribasso temporale offerto dal RTI controinteressato pari in termini percentuali al 40,61%, risulta essere, secondo la ricostruzione effettuata dalla parte ricorrente, non smentita dalle difese della stazione appaltante e dell’RTI controinteressato, pari a n. 498 giorni per l’esecuzione dei lavori, inferiore al termine minimo di 500 giorni

prescritto dalla *lex specialis* che fa espressamente riferimento, in modo

univoco, al termine minimo “*per l’esecuzione del lavori*”, senza lasciare

adito ad alcun margine interpretativo;

c) è pertanto destituita di fondamento l'interpretazione sostenuta dalla Stazione Appaltante e dal RTI controinteressato, secondo cui la tesi del RTI

ricorrente sarebbe in contrasto con la *ratio* complessiva della *lex*

*specialis*, lamentando che “*il parametro cui riferire il ribasso percentuale è*

*costituito dalla durata massima complessiva di 842 giorni, somma delle due*

*fasi – progettazione ed esecuzione – che compongono unitariamente*

*l'appalto integrato. In tal senso, nessun dubbio sorge dalla lettura del citato*

*art. 17.2 del disciplinare che onera i concorrenti di indicare il “ribasso*

*percentuale sul termine massimo di 842 giorni naturali e consecutivi”,*

affermando che il limite minimo di 500 giorni dovrebbe riferirsi all'intero

arco temporale dell'appalto, comprensivo tanto della fase progettuale

quanto di quella realizzativa;

d) tale interpretazione, fatta propria dalla Stazione Appaltante, si pone infatti in contrasto con il dato letterale del disciplinare che fa riferimento in modo

inequivoco al *“termine minimo di 500 giorni naturali e consecutivi per*

*l'esecuzione dei lavori*' al paragrafo 17.2 e al paragrafo 18.3, laddove,

ribadendo tale regola, afferma testualmente che verrà attribuito punteggio

pari a 0 laddove *“il termine di realizzazione risulti inferiore al minimo di 500*

*giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori", stabilendo pertanto*

un parametro più ampio per il calcolo del ribasso percentuale stabilito sulla

base della somma delle due fasi – progettazione ed esecuzione – ed un

altro più stringente con riferimento al termine minimo di 500 che va riferito

univocamente alla fase dell'esecuzione dei lavori;

e) la scelta di prevedere un ribasso unico da effettuare sul termine di durata massima dell'intero appalto non contraddice la diversa e legittima scelta di stabilire un termine minimo per la sola "esecuzione dei lavori", trattandosi di parametri che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Stazione appaltante e dal RTI controinteressato, non sono incompatibili tra loro;

f) inoltre, se il disciplinare al punto 18.3 con riferimento al termine di "



*giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori*" si è evidentemente

espresso in modo erroneo – come correttamente rilevato dalle controparti –

facendo riferimento impropriamente al termine di “*esecuzione dei lavori*”

nonostante volesse evidentemente intendere il tempo totale delle due fasi,

essendo tale termine pari alla durata massima dell'appalto “*pari a 842 giorni*”

*naturali consecutivi, di cui 120 per la progettazione esecutiva e 722 per*

*l'esecuzione dei lavori come da cronoprogramma generale allegato",*

rendendo tale disposizione evidentemente priva di senso, lo stesso non può

sostenersi con riferimento al “*termine di realizzazione ... minimo di 500*”

*giorni naturali e consecutivi per l'esecuzione dei lavori", previsto nel*

medesimo articolo, stante l'inequivoco tenore letterale di tale regola, la

quale non risultando – a differenza dell'altra – priva di logica, non può che

essere interpretata conformemente alla sua lettera;

g) l'espressione "*esecuzione dei lavori*" – associata dagli artt. 17.2 e 18.3

del disciplinare alla tempistica minima di 500 giorni – è dunque

inequivocabile e non può che riferirsi esclusivamente al termine minimo

della sola esecuzione dei lavori, non potendo ricondursi, né sul piano

letterale-semantic, né a livello sistematico-normativo all'attività di

progettazione e, dunque, al termine minimo di durata complessiva

dell'intero appalto-integrato;

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

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

a) il primo Giudice ha accolto il ricorso sulla base della ricostruzione secondo cui “

*il ribasso temporale offerto dal RTI controinteressato pari in*

*termini percentuali al 40,61%, risulta essere, secondo la ricostruzione*

*effettuata dalla parte ricorrente, non smentita dalle difese della stazione*

*appaltante e dell'RTI controinteressato, pari a n. 498 giorni per*

*l'esecuzione dei lavori, inferiore al termine minimo di 500 giorni prescritto*

*dalla lex specialis che fa espressamente riferimento, in modo univoco, al*

*termine minimo “per l’esecuzione dei lavori”, senza lasciare adito ad alcun*

*marginale interpretativo”;*

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

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

d) come ampiamente messo in luce nel giudizio di primo grado e comprovato

*per tabulas* con il deposito dell'offerta temporale proposta dal

RTI Todini, questa era pari a 500 giorni, comprensivi tanto della fase

progettuale quanto di quella di realizzazione delle opere, da ciò

conseguendo il pieno rispetto del limite minimo chiesto dalla legge di gara;

già da questo punto di vista, dunque, la motivazione della sentenza sarebbe

errata fondandosi su un macroscopico errore fattuale e di giudizio;

e) fermo restando il pieno ossequio del limite minimo dei 500 giorni da parte dell'offerta del RTI Todini, la sentenza sarebbe erronea anche nella misura in cui ha condiviso l'interpretazione della legge di gara proposta dal ricorrente; l'art. 17.2 del disciplinare onerava i concorrenti di indicare

il *“ribasso percentuale sul termine massimo di 842 giorni naturali e*

*consecutivi*” con la conseguenza che anche il limite minimo di 500 giorni

deve necessariamente intendersi riferito all'intero arco temporale

dell'appalto;

f) la stessa previsione dell'art. 18.3 del disciplinare confermerebbe tale

lettura stabilendo che verrà attribuito un coefficiente pari a zero *“laddove il*

*termine di realizzazione risulti inferiore al minimo di 500 giorni naturali e*

*consecutivi per l'esecuzione dei lavori"*, espressione che, lungi dall'essere

interpretata restrittivamente come riferita alla sola fase di realizzazione

materiale delle opere, deve invece essere letta in senso coerente con le

altre previsioni della legge di gara e, pertanto, come comprensiva

dell'intera esecuzione dell'appalto, in quanto unica è la base temporale

oggetto di ribasso, pari – si ribadisce – a 842 giorni;

g) la *lex specialis* delinea un modello di offerta temporale integrata e riferita

a un arco temporale unitario, da parametrarsi tra il massimo di 842 giorni e

il minimo di 500, senza alcuna distinzione in base alle specifiche prestazioni

che compongono l'appalto;

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

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

l) tanto ciò è vero che, laddove il disciplinare ha inteso regolare

separatamente le due fasi, lo ha fatto espressamente come, ad esempio, nella previsione dell'art. "3.2. Categorie di progettazione e lavorazioni di cui si compone l'intervento" in cui viene operata una distinzione funzionale tra progettazione e realizzazione;

m) diversamente, laddove il disciplinare si riferisce alla tempistica di "esecuzione dei lavori" in senso generale – come nel caso dell'art. 18.3 – tale espressione non può che essere intesa come riferita

all'intero *opus* contrattuale, comprensivo di entrambe le fasi, coerentemente

con la struttura unitaria e integrata dell'affidamento oggetto di gara;

n) a differenza di quanto erroneamente ritenuto dal TAR, la clausola prevista dall'art. 18.3 per cui il "termine di realizzazione" non può essere inferiore a 500 giorni "per l'esecuzione dei lavori" va necessariamente letta in correlazione con la precedente previsione dell'art. 17.2 che disciplina l'offerta temporale imponendo il ribasso su un termine massimo di 842 giorni naturali e consecutivi, termine che – come detto – include tanto la progettazione quanto la realizzazione delle opere;

o) anche l'art. 5.1.3., rubricato "Durata stimata" reca un riferimento inequivoco a un'unica durata massima complessiva dell'appalto di 842 giorni.

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

12. Con il primo motivo l'appellante incidentale afferma che nell'ipotesi in cui non si dovessero condividere le censure sollevate con il primo motivo di ricorso introduttivo di primo grado accolto dal TAR, gli atti impugnati

sarebbero comunque illegittimi perché la *lex specialis* di gara ha ingenerato

incertezza, se non il convincimento, circa la riconducibilità del termine

minimo di n. 500 giorni alla sola esecuzione dei lavori e non all'intero

appalto (servizio di progettazione ed esecuzione dei lavori).

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

12.2. Gli atti impugnati, pertanto, violerebbero il principio di buona fede

ex art. 5 del d.lgs. n. 36/2023, il principio del risultato di cui all'art. 1

del d.lgs. n. 36/2023, nonché il principio di accesso al mercato ex art. 3 del

d.lgs. n. 36/2023.

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

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

13.1. La mandataria Todini Costruzioni Generali S.p.A. si è impegnata a realizzare la categoria OG10 nella misura del 36,512% pur essendo sprovvista della relativa qualificazione, come si evince dalle ultime certificazioni SOA dell’impresa. L’offerta del RTI Todini presenta elementi che disvelano la volontà del RTI di ricorrere al subappalto meramente

facoltativo per la categoria OG10 o che, a tutto voler concedere, rendono ambigue, incerte ed aleatorie le modalità di qualificazione del RTI nella categoria in questione.

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

- in relazione alla categoria OG10 si è limitato genericamente a dichiarare di ricorrere al "Subappalto al 50%";

- al contrario, in relazione alla diversa categoria OS19, assunta dalla medesima mandataria Todini al 100% che, anche in tal caso, è sprovvista della relativa qualificazione, il RTI ha esplicitamente e specificatamente indicato di ricorrere al "Subappalto qualificante al 100%".

13.3. Il RTI Todini, ove ha inteso utilizzare il subappalto qualificante, come nel caso della categoria OS19, lo ha espressamente precisato, con la conseguenza, ove non ha specificato alcunché utilizzando una formula generica, come nel caso della categoria OG10, ha manifestato la diversa volontà di ricorrere al subappalto facoltativo.

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

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

della percentuale necessaria per usufruire del subappalto qualificante, considerato che il RTI nel complesso ha limitato il subappalto della OG10 al 50%.

### 13.6. Infatti:

- l'affidamento in subappalto del 30% della quota di 51,991% assunta da GI.FE. equivale all'affidamento in subappalto della quota del 15,5973% sulla quota totale del 100%;

- rispetto alla quota massima subappaltabile della categoria OG10, limitata dal RTI stesso al 50%, residuerebbe una quota del 34,4027% (= 50% limite dichiarato dal RTI sottratta la quota del 15,5973% di pertinenza della mandante GI.FE.);

- tale quota residua (34,4027%) è inferiore alla quota di lavori assunta dalla mandataria Todini in relazione alla categoria OG10 (36,512%), sicché quest'ultima non disporrebbe di una quota sufficiente ai fini del subappalto qualificante.

13.7. Non aver tenuto conto dei limiti percentuali del subappalto della categoria in questione rappresenterebbe un ulteriore elemento a suffragio della sua natura meramente facoltativa in quanto era precipuo onere del concorrente verificare minuziosamente tutti gli aspetti connessi alla scelta di ricorrere al subappalto necessario.

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

14.1. Il RTI Todini avrebbe reso dichiarazioni mendaci in relazione al criterio di attribuzione del punteggio n. 4 il quale, premiando l'esperienza professionale dei progettisti con un punteggio massimo di 8 punti, prevedeva che “

*Il concorrente dovrà illustrare n. massimo di 3 progetti*

*svolti, relativi a interventi già positivamente conclusi e ritenuti significativi*

*della propria capacità a progettare le opere oggetto di gara, scelti tra*

*interventi qualificabili affini a quelli oggetto dell'affidamento. Saranno*

*preferite le offerte che risulteranno più affini e comparabili all'intervento*

*oggetto di gara*". Trattandosi di criterio discrezionale, la legge di gara

precisava che *“ciascun commissario attribuirà, per ogni criterio di*

*valutazione discrezionalmente ed a suo insindacabile giudizio, in base*

*all'esame della documentazione fornita, un coefficiente sulla base della*

*seguente scala di valutazione (...)*”.

14.2. Al fine di conseguire il punteggio assegnato dal citato criterio, il RTI

Todini indicava nella relazione tecnica il “*Servizio n.1 – Urbanizzazioni area*

*Michelin – TORINO*”, per opere di urbanizzazione di importo pari ad €

37.853.119,12, specificando espressamente, a pag. 25, lo svolgimento dei

seguenti ruoli: “*Progettazione F.T.E, Progettazione Esecutiva, Direzione dei*

*Lavori, Coordinamento della Sicurezza in Fase di Progettazione ed*

*esecuzione e responsabile dei lavori” nonché che “il progetto è relativo alla*

*realizzazione delle opere di urbanizzazione delle varianti n. 311 e 322 al*

*P.R.G. del Comune di Torino, correlate all'edificazione di un nuovo polo*

*commerciale denominato "TO DREAM", situato in corso Romania su*

*un'area precedentemente occupata dalle attività industriali del comparto*

*produttivo della società Michelin Italia S.p.A.”.*

14.3. Contrariamente a quanto dichiarato dal RTI Todini, il committente ha rilasciato un certificato di regolare esecuzione che attesta lo svolgimento,

da parte del progettista, esclusivamente delle “*attività di progettazione*

*esecutiva e del Coordinamento della Sicurezza in fase di progettazione”.*

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

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

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

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

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

15. Con il quarto motivo l’appellante incidentale afferma che il RTI Todini andava escluso anche perché nessuno dei componenti il raggruppamento ha dichiarato, entro il termine di presentazione delle offerte, il CCNL applicato ai fini dell’appalto di cui si discute.

15.1. I componenti del RTI Todini hanno tutti dichiarato “*di applicare il*

*CCNL indicato dalla stazione appaltante o altro CCNL equivalente, con*

*l'indicazione del relativo codice alfanumerico unico di cui all'articolo 16*

*quater del decreto-legge 76/20'* (a differenza dei partecipanti al RTI TE.CO).

che hanno specificato di applicare il “*CCNL Edilizia - codice CNEL F011*”).

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

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

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

a) l’interpretazione delle clausole della

*lex specialis* (ricorso principale e

primo motivo del ricorso incidentale);

b) il subappalto qualificante (secondo motivo del ricorso incidentale);

c) la sussistenza di dichiarazioni mendaci nell'ambito dell'offerta tecnica del RTI Todini (terzo motivo del ricorso incidentale):

d) l'ammissibilità del soccorso istruttorio in caso di carenza nella dichiarazione relativa al CCNL applicabile all'appalto (quarto motivo del ricorso incidentale).

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

18.1. Il disciplinare di gara all'art. 17.2. così dispone: “

*OFFERTA*

*TEMPORALE L'operatore economico inserisce, altresì, l'offerta temporale,*

*nella Piattaforma nello Step Offerta Economica. L'offerta temporale dovrà*

*essere formulata indicando il ribasso percentuale sul termine massimo di*

*842 giorni naturali e consecutivi, di cui 120 per la progettazione esecutiva e*

*722 per la realizzazione delle opere. L'offerta temporale non potrà essere*

*inferiore al termine minimo di 500 giorni naturali e consecutivi per*

*l'esecuzione dei lavori".*

18.2. L'art. 18.3. del medesimo disciplinare (*"METODO DI ATTRIBUZIONE*

*DEL COEFFICIENTE PER IL CALCOLO DEL PUNTEGGIO*

*DELL'OFFERTA ECONOMICA E DELL'OFFERTA TEMPORALE*') nel

riferirsi al termine dell'esecuzione dei lavori non può essere letto, come

pretende il ricorrente in primo grado e come ha affermato il TAR, nel senso

che la prestazione sia suddivisa in due parti tra loro autonome. È del tutto

pacifico che il disciplinare, letto nel suo complesso, si riferisca all'intero

arco temporale dell'appalto integrato e non alla sola fase di esecuzione dei

lavori.

18.3. E, d'altronde, ai *“sensi dell'articolo 44 del Codice sono compresi*

*nell'appalto la progettazione esecutiva ed i lavori, le prestazioni, le forniture*

*e le provviste necessarie per dare il lavoro completamente compiuto,*

*secondo le condizioni stabilite dal Capitolato Generale d'Appalto, sulla*

*base del progetto definitivo approvato dalla Stazione Appaltante e i relativi*

*allegati, ai quali l'affidatario dovrà conformarsi, come da documentazione*

*allegata*” (art. 3 comma 3 del disciplinare). Nell'appalto integrato il progetto

esecutivo è oggetto del contratto (Consiglio di Stato sez. III, 26 maggio

2022, n. 4226).

18.4. Nell'interpretazione della *lex specialis* di gara, devono trovare

applicazione le norme in materia di contratti e dunque anzitutto i criteri

letterale e sistematico previsti dagli artt. 1362 e 1363 cod. civ.; ciò significa

che, ai fini dell'interpretazione della *lex specialis*, devono essere applicate

anche le regole di cui all'art. 1363 cod. civ., con la conseguenza che le

clausole previste si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo ad

esse il senso che risulta dal complesso dell'atto. La tutela dei principi

dell'affidamento e della parità di trattamento tra i concorrenti conduce

all'interpretazione sistematica delle varie clausole.

18.5. La giurisprudenza oggi dominante ritiene che sia necessario procedere al coordinamento delle varie clausole anche quando il senso letterale di una di esse non sia equivoco, posto che tale espressione, con il fondamentale criterio ermeneutico ad esso ispirato, va riferita all'intera formulazione della dichiarazione negoziale, in ogni sua parte e in ogni parola che la compone, senza limitazione ad una parte soltanto, qual è la singola clausola (Cass. civ., Sez. III, 9 novembre 2020, n. 25090).

18.6. Il dato testuale, pur assumendo un rilievo fondamentale, non può essere ritenuto decisivo ai fini della ricostruzione del contenuto dell'accordo, giacché il significato delle dichiarazioni negoziali può ritenersi acquisito solo al termine del processo interpretativo, il quale non può arrestarsi alla ricognizione del tenore letterale delle parole, ma deve estendersi alla considerazione di tutti gli ulteriori elementi, testuali ed extratestuali, dal momento che un'espressione

*prima facie* chiara può non apparire più tale,

se collegata ad altre espressioni contenute nella stessa dichiarazione o

posta in relazione al comportamento complessivo delle parti (Cass. civ.,

Sez. III, 11 gennaio 2006, n. 261).

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

18.8. È assai risalente e costituisce ormai

*ius receptum* l'affermazione

secondo cui all'interpretazione degli atti amministrativi si applicano

normalmente le regole sull'interpretazione dei contratti, dato il loro carattere

generale, sia pure con le dovute differenze tratte dalla circostanza che

questi ultimi sono manifestazioni di un potere di cui sono il mezzo di

esercizio per il perseguimento di pubblici interessi. Pertanto, anche per gli

atti amministrativi vale la regola generale secondo la quale, nella loro

interpretazione, bisogna indagare l'intenzione delle parti, o in genere

dell'organo amministrativo autore dell'atto, e non limitarsi al senso letterale

delle parole, interpretando inoltre le singole clausole le une per mezzo delle

altre, onde attribuire a ciascuna di esse il senso che risulta dal complesso

dell'atto (così la nota pronuncia della Cass. civ., 13 maggio 1964, n. 1142).

18.9. In presenza di clausole ambigue o di dubbio significato della *lex*

*specialis*, non può che essere privilegiato il significato più coerente (in

realtà, l'unico coerente) con la natura dell'appalto integrato. Che l'offerta

del RTI Todini fosse comprensiva tanto della fase progettuale quanto di

quella di realizzazione delle opere, non è, del resto revocabile in dubbio,

trattandosi di un appalto integrato, questione decisiva che, in definitiva è

stata del tutto trascurata dal primo Giudice.

18.10. Il RTI Todini ha offerto il ribasso temporale massimo e lo stesso non ha fatto il RTI TE.CO. che non può pretendere di vedersi assegnare il

medesimo punteggio in ragione di una interpretazione della *lex*

*specialis* chiaramente non rispondente all'oggetto dell'appalto.

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

ambiguità del testo e ha erroneamente assunto che l'offerta non rispettasse il limite temporale minimo previsto dal disciplinare (si tratta di un chiaro errore di calcolo).

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

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

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

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

sviluppo delle varianti n. 311 e 322 al PRG del Comune di Torino. È da condividere quanto affermato a pagina 11 della memoria depositata dal RTI Todini il 9 giugno 2025, laddove si legge che la valutazione della Commissione giudicatrice si è basata sulla circostanza, comprovata in atti, che il RTI Todini ha positivamente concluso una progettazione analoga a quella oggetto di affidamento.

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

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

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

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

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

21.1. Il RTI Todini non ha affatto esercitato la facoltà di individuare un Contratto collettivo diverso rispetto a quello individuato nella

*lex specialis e*

non ha omesso alcuna dichiarazione.

21.2. Più semplicemente, la dichiarazione era di difficile comprensione e necessitava di un chiarimento che è stato legittimamente reso mediante soccorso istruttorio. Il precedente di questa Sezione 28 marzo 2025, n. 2605, più volte richiamato dall'appellante incidentale (da ultimo a pagina 20 della memoria depositata il 2 settembre 2025) è inconferente dato che, in quel caso, la decisione riguardava un caso di omessa indicazione nell'offerta economica del CCNL applicato.

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

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

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

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

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore