Pubblicato il 05/12/2025

N. 09599/2025REG.PROV.COLL.
N. 05544/2025 REG.RIC.
N. 05554/2025 REG.RIC.
N. 05759/2025 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 5544 del 2025, proposto da Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B1322C26D9, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

[redacted], in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli Avvocati Michele Mammone, Gennaro Terracciano, Mario Zotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

[redacted], in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli Avvocati

Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Federica Berrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 5554 del 2025, proposto da [redacted] S.r.l., in proprio e in qualità di mandataria del raggruppamento temporaneo, [redacted] S.p.A. in proprio e in qualità di mandante del raggruppamento temporaneo, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B1322C26D9, rappresentati e difesi dagli Avvocati Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Federica Berrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

[redacted] in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli Avvocati Michele Mammone, Gennaro Terracciano, Mario Zotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 5759 del 2025, proposto da [redacted].r.l., in proprio e nella qualità di mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B1322C26D9, rappresentata e difesa dagli Avvocati Michele Mammone, Gennaro Terracciano, Mario Zotta, con domicilio eletto presso lo studio Gennaro Terracciano in Roma, piazza S. Bernardo 101;

[redacted] in proprio e nella qualità di mandante del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese, [redacted]. [redacted] in proprio e nella qualità di mandante del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli Avvocati Michele Mammone, Gennaro Terracciano, Mario Zotta, con domicilio eletto presso lo studio Gennaro Terracciano in Roma, largo San Bernardo n. 101;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

[redacted]S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avvocati Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Federica Berrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

[redacted] S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Federica Berrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale Per Il Lazio (sezione Terza) n. 09111/2025, resa tra le parti,

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di [redacted] e di [redacted] e di [redacted]. e di Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e di Ministero

delle Infrastrutture e dei Trasporti e di [redacted] e di [redacted] e di [redacted] e di [redacted] S.p.A. e di Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Comando Gen del Corpo delle Capitanerie di Porto e di [redacted] S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2025 il Cons. Francesca Picardi e uditi per le parti gli Avvocati Mammone, Zotta, Stefania Terracciano, in sostituzione dell'avvocato Gennaro Terracciano, Sbrana e Berrino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.Il Ministero delle Infrastrutture (Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera) ha indetto una gara europea a procedura aperta per l'affidamento del supporto al monitoraggio ed alla conduzione dei grandi contratti informatici e per la definizione della policy e dell'attività di ammodernamento dei propri sistemi e di monitoraggio del traffico marino, all'esito della quale ha disposto l'aggiudicazione al primo classificato (raggruppamento temporaneo non ancora costituito, composto dalla mandataria [redacted] s.r.l. e dalla mandante [redacted] s.p.a.).

2.La seconda classificata [redacted] s.r.l. ha proposto ricorso avverso l'aggiudicazione, lamentando: 1) la omessa esclusione dell'aggiudicataria, nonostante la mancata separazione, prescritta dalla legge di gara, tra i gruppi di lavoro dedicati al servizio di monitoraggio e quelli dedicati agli altri servizi, l'assenza dei requisiti prescritti per il R.u.a.p. e l'incompletezza e difformità dell'offerta tecnica; 2) i vizi delle valutazioni espresse dalla Commissione di gara (in particolare la eterointegrazione dei sotto-criteri in epoca successiva all'esame delle

offerte e lo svolgimento dell'attività valutativa al di fuori della piattaforma telematica); 3)la carenza di terzietà dei membri della commissione.

Nel giudizio di primo grado si è costituita la controinteressata, che ha proposto ricorso incidentale, denunciando l'ammissione alla gara della ricorrente principale, nonostante la mancata dimostrazione da parte di [redacted] s.r.l. del requisito tecnico esperenziale in misura corrispondente alla quota di servizi di sua competenza, con conseguente violazione dell'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023, che, in quanto norma imperativa, integra la lex specialis.

Il T.a.r. ha accolto sia il ricorso principale sia quello incidentale, annullando il provvedimento di ammissione alla gara del raggruppamento temporaneo di imprese [redacted] e di quello [redacted], gli atti di valutazione delle relative offerte, la graduatoria formata dalla commissione giudicatrice nella parte in cui contempla i raggruppamenti de quibus e l'aggiudicazione a favore del primo classificato. Più precisamente è stato accolto il primo motivo del ricorso principale, nella parte in cui si è dedotta mancata esperienza, in capo al soggetto designato come R.u.a.c. (dott[redacted]), del requisito, prescritto dalla lex specialis, di 10 anni di esperienza nel ruolo di responsabile di contratti di monitoraggio in progetti presso pubbliche amministrazioni. Ad avviso del giudice di primo grado, per responsabile di contratti di monitoraggio deve intendersi solo una figura apicale di referente della pubblica amministrazione per l'intero contratto (ruolo svolto dal R.u.a.c. indicato, dott[redacted], solo per 54 mesi, relativamente alla fornitura in favore del Ministero dell'Interno, indicata a p. 3 e 4 del suo curriculum), mentre non assumono rilevanza, anche all'esito di una puntuale istruttoria svolta, con l'acquisizione di documenti, le altre esperienze vantate dal dott. [redacted] (ovvero la esperienza di responsabile all'interno di gruppi di lavoro/teams dedicati ai progetti di monitoraggio o ancora di responsabile dell'area monitoraggio, posizione meramente interna all'azienda). Pure è stato accolto il ricorso incidentale, visto che

[redacted]ha dichiarato di eseguire il servizio di supporto di monitoraggio nella misura del 52,86%, quello di conduzione dei contratti nella misura del 32,49%, quello di supporto specialistico nella misura del 36,48%, per un totale di servizi di 41,43%, ma ha indicato un fatturato, nel triennio antecedente al bando, di euro 775.086,24, senza specificare l'imputazione a ciascun servizio e, quindi, senza dimostrare il requisito di capacità tecnica e professionale richiesto dalla disciplina di gara, in violazione dell'art. 6.3 del disciplinare e dell'art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023. Invero, la sentenza ha precisato che l'art. 6.4 del disciplinare stabilisce che il requisito dell'elenco dei servizi/forniture analoghi (requisito di partecipazione e non di esecuzione) deve essere posseduto dal raggruppamento nel suo complesso, senza menzionare la necessità che l'esecutore sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che si è impegnato a realizzare, ma che ciò deriva, comunque, dalla norma inderogabile di cui all'art. 68, comma 11, del d.lgs. n. 36 del 2023, con conseguente necessità di eterointegrazione della lex specialis (che altrimenti risulterebbe illegittima). Pure si è esclusa la presenza di un errore (riconoscibile ed emendabile dalla stazione appaltante) nella indicazione della quota di servizi attribuita e comprovata da[redacted].

3. Avverso tale sentenza hanno proposto separati appelli l'Amministrazione interessata, la ricorrente principale e quella incidentale.

3.1Nel giudizio r.g. n. 5544/2025 l'Amministrazione resistente ha dedotto: 1) l'eccesso di potere giurisdizionale in ordine all'interpretazione del capitolato tecnico, unitamente all'errata valutazione dei presupposti di fatto e della normativa di settore, atteso che i 10 anni di esperienza nel ruolo di responsabile di contratti non richiede che i singoli incarichi siano svolti in soluzione di continuità, potendo anche trattarsi di periodi cumulativi e contemporanei; 2) la violazione dell'art. 6.3 del capitolato tecnico, che deve essere interpretato, in virtù del favor partecipationis, nel modo che consenta la più ampia partecipazione dei concorrenti, mentre

l’interpretazione seguita dal T.a.r. limita l’accertamento delle esperienze da parte dell’Amministrazione e comporta una gerarchizzazione delle figure coinvolte nell’esecuzione del contratto; 3) la violazione dell’art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023, posto che il comma 11, pur estendendo la regola generale dell’ordinaria corrispondenza tra la qualificazione del concorrente e la rispettiva quota di partecipazione al raggruppamento anche agli appalti di servizi e forniture, costituisce una norma derogabile e meramente supplettiva, come si desume dal collegamento con i commi 4, lett. b e 10, che rimettono alla stazione appaltante la disciplina in ordine ai requisiti in capo ai singoli operatori del raggruppamento – regola non operante nel caso di specie, in presenza di una diversa e specifica previsione della lex specialis, costituita dall’art. 6.4 del disciplinare di gara.

3.2.Nel giudizio r.g. n. 5554/2025 l’originaria aggiudicataria e ricorrente incidentale ([redacted]) ha dedotto: 1) la violazione degli artt. 63, 64, 65 c.p.a., 1 della legge n. 241 del 1990, del principio dispositivo, nonché di quelli di trasparenza, imparzialità, parità delle armi e contraddittorio, avendo il T.a.r. disposto l’acquisizione di documenti che non erano in possesso neppure della stazione appaltante (e, cioè, dei contratti relativi al requisito esperenziale del dott[redacted]) e consentito al ricorrente principale di ampliare le contestazioni originariamente formulate ed il thema decidendum; 2) la violazione, oltre che dei principi generali di separazione dei poteri, di buon andamento e del risultato, dell’art. 6.3 del disciplinare di gara, dell’art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023 e dell’art. 1362 c.c., ed i vizi di motivazione ed istruttoria, in quanto la sentenza ha interpretato il requisito esperenziale prescritto in modo decontestualizzato dal mercato e lo ha applicato in modo erroneo, mentre, da un lato, la figura del responsabile unico per le attività contrattuali (R.u.a.c.), non codificata, ma configurata dalla legge di gara, deve essere intesa tenendo conto della complessità delle attività di monitoraggio nel settore informatico, tendenzialmente divise tra più referenti per i plurimi servizi, e, dall’altro

lato, il dott.[redacted] quale responsabile dell'area monitoraggio dell'azienda [redacted]s.r.l., ha operato nell'ambito di progetti presso le pubbliche amministrazioni su contratti informatici (per le quali si svolge l'attività di monitoraggio) ed, inoltre, ha svolto il ruolo di responsabile base informativa monitoraggio con riferimento alle forniture in favore del MIT-Comando generale delle capitanerie di porto e Dipartimento per la mobilità sostenibile, di responsabile direzione dei lavori con riferimento alla fornitura per il M.I.T.-Dipartimento per gli affari interni e territoriali, di responsabile area servizi supporto a utenza con riferimento alla fornitura per il M.I.T.-Dipartimento per la mobilità sostenibile, di responsabile di contratto con riferimento a fornitura INPS-INPDAP, di responsabile di servizi A con riferimento a fornitura INAIL (posizioni che presuppongono lo svolgimento di funzioni fondamentali per la corretta esecuzione del servizio di monitoraggio dei contratti informatici e sono caratteristiche del ruolo di responsabile di contratto).

3.3.Nel giudizio r.g. 5759/2025 la originaria ricorrente principale [redacted], in proprio e quale mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese tra [redacted]) ha dedotto: 1) l'erronea interpretazione dell'art. 68, commi 2,4, e 11, d.lgs. n. 36 del 2023, unitamente alla violazione del principio del risultato, tassatività ed eterointegrazione, nella parte della sentenza in cui (più precisamente punti 44-52) si è affermato operare, con riferimento agli appalti di servizi, il principio della necessaria corrispondenza tra la qualificazione di ciascuna impresa e la quota della prestazione di rispettiva pertinenza nei raggruppamenti temporanei (con conseguente applicazione della eterointegrazione del bando di gara), nonostante gli artt. 19, comma 2, e 63, comma 2, della direttiva 2014/24/UE, come confermato dal considerando 15, rimettano alla stazione appaltante la scelta se onerare il raggruppamento nel suo complesso dei requisiti necessari o le imprese

esecutrici e nonostante il nuovo codice dei contratti pubblici si sia conformato alla disciplina unionale, tenuto conto, peraltro, della responsabilità solidale in capo a tutte le imprese del raggruppamento (in ordine a tale motivo è stato chiesto, in subordine, la proposizione di una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia); 2) l'erroneità della sentenza (punti 53-60) nella parte in cui non ha riconosciuto l'esistenza di un errore nella compilazione dell'offerta (compilazione con i dati riferiti alla mandante [redacted] collocata nella riga immediatamente sottostante, della tabella intestata alla mandataria [redacted] – errore materiale riconoscibile, anche se con una minima attività interpretativa, in base alla redazione grafica ed alla documentazione acquisita in sede di soccorso istruttorio, e, quindi, emendabile da parte della stazione appaltante.

3.4 [redacted] s.p.a. hanno depositato una memoria con cui hanno riproposto i motivi assorbiti, formulati nel ricorso incidentale in primo grado.

3.5.Respinta l'istanza cautelare formulata dall'Amministrazione resistente, la causa è passata in decisione all'udienza del 20 novembre 2025, all'esito dello scambio di memorie.

3.6. I tre appelli, avente ad oggetto la stessa sentenza, sono stati riuniti ai sensi dell'art. 96, primo comma, c.p.a.

DIRITTO

4. Possono essere esaminati congiuntamente, in quanto vertono sulla stessa statuizione e propongono censure in parte sovrapponibili, il primo ed il secondo motivo di appello del Ministero nel giudizio r.g.5544/2025 e l'appello proposto da [redacted] s.p.a., in proprio e quale mandataria e mandante del raggruppamento temporaneo di imprese, nel giudizio r.g. n. 5554/2025.

Più precisamente tutte le censure de quibus riguardano l'interpretazione ed applicazione dell'art. 6.3.1 del capitolato tecnico che impone, tra l'altro, che il responsabile unico delle attività contrattuali abbia come anzianità

lavorativa almeno 15 anni di esperienza complessiva nel settore informatico post-laurea e almeno 10 anni di esperienza nel ruolo di responsabile di contratti di monitoraggio in progetti presso PP.AA. su contratti informatici.

4.1. Preliminarmente occorre esaminare il primo motivo dell'appello proposto da [redacted] s.p.a.di cui al r.g. n. 5554/2025, che pone una questione pregiudiziale di ordine processuale, avente ad oggetto la violazione degli artt. 63, 64, 65 c.p.a., 1 della legge n. 241 del 1990, del principio dispositivo, nonché di quelli di trasparenza, imparzialità, parità delle armi e contraddittorio, avendo il T.a.r. disposto l'acquisizione di documenti che non erano in possesso neppure della stazione appaltante (e, cioè, dei contratti relativi al requisito esperenziale del dott[redacted]) e conseguentemente consentito al ricorrente principale di ampliare le contestazioni originariamente formulate ed il thema decidendum.

Invero, a p. 7 del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado si legge che "a medesime conclusioni (illegittimità dell'aggiudicazione per mancata esclusione dell'aggiudicatario) si perviene all'esito della disamina dei requisiti richiesti in capo al RUAC relativamente ai compiti sia propri della figura stessa che a quelli tecnico-operativi allo stesso assegnati nell'ambito dell'offerta tecnica dell'aggiudicatario quale Consulente Senior ICT, non avendo questi le esperienze e le competenze richieste dalla legge di gara tanto per il profilo di RUAC quanto per quello di Consulente Senior" (vedi anche punto I.2 del ricorso, p. 12, in cui è allegato: "la risorsa indicata dall'aggiudicatario come RUAC ha meno di 5 anni di esperienza nel ruolo specifico in luogo dei 10 o 15 a seconda dei casi richiesti, come dallo stesso dichiarato nel CV presentato in offerta: doc. 20b pag. 233 –pag.3 e 4 cv [redacted]"). Nel ricorso introduttivo è stata, quindi, immediatamente contestata la carenza dei requisiti prescritti dalla legge di gara in capo al soggetto indicato come R.u.a.c. Le deduzioni più precise e specifiche

contenute nella successiva memoria del 17 aprile 2025 integrano, dunque, non una inammissibile estensione del thema decidendum, ma la mera illustrazione del motivo già ritualmente e tempestivamente formulato.

Sempre nel ricorso introduttivo, la ricorrente ha formulato istanza istruttoria consistente nell'ordine di esibizione, nei confronti dell'Amministrazione e della controinteressata, di tutti gli atti del procedimento relativi ai provvedimenti qui impugnati. L'acquisizione documentale nel giudizio di primo grado non è, quindi, stata disposta d'ufficio, ma in accoglimento di una specifica istanza istruttoria di parte.

Per mera completezza deve, inoltre, aggiungersi che ai sensi dell'art. 157, secondo comma, c.p.a., applicabile nel processo amministrativo in virtù del rinvio di cui all'art. 39 c.p.a., in quanto norma compatibile ed espressione di principi generali, la parte, nel cui interesse è stabilito un requisito può opporre la nullità dell'atto per mancanza del requisito, ma deve farlo nella prima istanza o difesa successiva all'atto o alla notizia di esso (vedi per l'applicazione della regola de qua, tra le tante, Cass., 1° giugno 2022, n. 17916, secondo cui, in tema di consulenza tecnica d'ufficio, l'acquisizione, ad opera del consulente, di documenti diretti a provare i fatti principali, dedotti dalle parti a fondamento della domanda e delle eccezioni, che è onere solo delle parti provare, è sanzionata da nullità relativa ex art. 157 c.p.c., rilevabile ad iniziativa di parte nella prima difesa o istanza successiva all'atto viziato o alla notizia di esso).

La censura deve, quindi, essere rigettata.

4.2. Pure deve essere rigettato il primo motivo proposto nell'appello del Ministero, con cui si è denunciato l'eccesso di potere giurisdizionale in ordine all'interpretazione del capitolato tecnico, unitamente all'errata valutazione dei presupposti di fatto e della normativa di settore, atteso che il requisito dei 10 anni di esperienza nel ruolo di responsabile di contratti non impone che i singoli incarichi siano svolti in soluzione di continuità,

potendo essere soddisfatto anche con incarichi svolti cumulativamente e contemporaneamente.

La censura è inammissibile, in quanto non ha ad oggetto la statuizione impugnata, che in nessuna parte ha interpretato l'art. 6.3.1 del capitolato tecnico nel senso indicato dal Ministero. Parimenti le considerazioni svolte in ordine alla sufficienza della produzione dei curricula dei r.u.a.c. indicati da parte dei concorrenti ed alla conseguente mancanza di disponibilità della relativa documentazione da parte dell'Amministrazione non sono pertinenti rispetto alla sentenza impugnata, che non ha affermato l'illegittimità dell'atto o l'illiceità della condotta dalla pubblica amministrazione per la mancata acquisizione dei contratti stipulati dal soggetto indicato come r.u.a.c.

4.3. Il secondo motivo dell'appello proposto dal Ministero nel giudizio r.g. 5544/2025 ed il secondo motivo dell'appello proposto da [redacted] s.p.a. nel giudizio r.g. n. 5554/2025 possono essere trattati insieme, perché propongono doglianze tra di loro sovrapponibili. Il Ministero ha denunciato la violazione dell'art. 6.3 del capitolato tecnico, che deve essere interpretato, in virtù del favor partecipationis, nel modo che consenta la più ampia partecipazione dei concorrenti, mentre l'interpretazione seguita dal T.a.r. limita l'accertamento delle esperienze da parte dell'Amministrazione e comporta una gerarchizzazione delle figure coinvolte nell'esecuzione del contratto; la controinteressata ha, in questa sede, lamentato la violazione, oltre che dei principi generali di separazione dei poteri, di buon andamento e del risultato, dell'art. 6.3 del disciplinare di gara, dell'art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023 ed dell'art. 1362 c.c., ed i vizi di motivazione ed istruttoria, in quanto la sentenza ha interpretato il requisito esperenziale prescritto in modo decontestualizzato dal mercato e lo ha applicato in modo erroneo, mentre, da un lato, la figura del responsabile unico per le attività contrattuali (R.u.a.c.), non codificata, ma configurata dalla legge di gara, deve essere intesa tenendo conto della complessità delle attività di

monitoraggio nel settore informatico, tendenzialmente divise tra più referenti per i plurimi servizi, e, dall'altro lato, il dott[redacted], quale responsabile dell'area monitoraggio dell'azienda[redacted] s.r.l., ha operato nell'ambito di progetti presso le pubbliche amministrazioni su contratti informatici (per le quali si svolge l'attività di monitoraggio) ed, inoltre, ha svolto il ruolo di responsabile base informativa monitoraggio con riferimento alle forniture in favore del MIT-Comando generale delle capitanerie di porto e Dipartimento per la mobilità sostenibile, di responsabile direzione dei lavori con riferimento alla fornitura per il M.I.T.-Dipartimento per gli affari interni e territoriali, di responsabile area servizi supporto a utenza con riferimento alla fornitura per il M.I.T.-Dipartimento per la mobilità sostenibile, di responsabile di contratto con riferimento a fornitura INPS-INPDAP, di responsabile di servizi A con riferimento a fornitura INAIL (posizioni che presuppongono lo svolgimento di funzioni fondamentali per la corretta esecuzione del servizio di monitoraggio dei contratti informatici e sono caratteristiche del ruolo di responsabile di contratto).

Le censure devono essere rigettate.

4.3.1. In primo luogo va evidenziato che l'attività interpretativa della lex specialis non integra esercizio di un potere pubblico e non comporta alcuna valutazione discrezionale, trattandosi piuttosto della mera attribuzione di un significato ad un testo, che deve avvenire nel rispetto delle regole ermeneutiche, oggetto di controllo in sede giurisdizionale. Ne consegue che l'individuazione, nella sentenza impugnata, di una interpretazione della lex specialis di gara diversa da quella seguita dalla stazione appaltante non può configurare una violazione del principio di separazione dei poteri giurisdizionali, né un eccesso di esercizio del potere giurisdizionale.

A ciò si aggiunga che l'interpretazione della disciplina di gara non è riservata alla stazione appaltante, la cui tesi può, quindi, assurgere, a sua

volta, a mero criterio interpretativo ai sensi dell'art. 1362 c.c., ma non è vincolante.

4.3.2. Nel caso di specie, la sentenza impugnata ha correttamente applicato il criterio di interpretazione letterale, tenendo conto dell'espressione usata nell'art. 6.3 del capitolato tecnico che prescrive almeno 10 anni di esperienza nel ruolo di responsabile di contratti di monitoraggio in progetti presso le pubbliche amministrazioni su contratti informatici e non alternativamente nel ruolo di responsabile o corresponsabile in tali contratti. L'uso del sostantivo "responsabile" implica il riferimento ad una figura unica e, quindi, apicale, contrariamente alla tesi sostenuta negli appelli in esame, che ritengono sufficiente, ai fini del requisito in esame, un'esperienza maturata nell'ambito di un team, in posizione non apicale, ma parificata ad altri o eventualmente subordinata ad altri. In questo senso depone anche l'individuazione dell'area di competenza nei contratti di monitoraggio nella lora interezza e non in singoli e specifici servizi che ricadono nel più complesso monitoraggio. Del resto, effettivamente il ruolo apicale è in grado di assicurare tutte le capacità richieste al r.u.a.c. (vedi ultimo punto dell'art. 6.3.1. del capitolato tecnico), tra cui non solo quella generica di mediazione ed interrelazione (che matura tramite la mera partecipazione ai teams), ma anche quella di gestire gruppi e valutare le persone, di prendere decisioni ed assumere rischi, di svolgere un'efficace azione di governo sui contratti, sicché anche il criterio sistematico conferma l'interpretazione recepita nella sentenza impugnata. Solo per completezza deve rilevarsi che l'assenza di una definizione normativa della figura di responsabile unico delle attività contrattuali è irrilevante ai fini della decisione in esame, atteso che il T.a.r. si è limitato all'interpretazione degli atti di gara ed in particolare del requisito esperenziale prescritto, così come delineato appunto dal capitolato tecnico.

Le censure in esame non riescono a confutare l'applicazione di tali regole ermeneutiche e si limitano a proporre una lettura della clausola in esame,

che non risulta, tuttavia, fondata su prevalenti criteri interpretativi. In primo luogo, come già anticipato, l'interpretazione proposta dalla stazione appaltante non può intendersi vincolante per il giudice, visto che nell'attribuzione del significato alle clausole del bando la stessa amministrazione non esercita alcun potere discrezionale ed è vincolata dalle regole ermeneutiche. Né i principi del risultato o del favor partecipationis, che costituiscono regole interpretative d.lgs. n. 36 del 2023 (vedi art. 4), possono assumere rilievo nel caso in esame, essendo invocati in modo suggestivo e, cioè, asserendo che "nessuno dei concorrenti potrebbe possedere il requisito così come …. interpretato dal giudice", nonostante la controinteressata nel giudizio di primo grado non abbia formulato alcuna eccezione di inammissibilità del motivo del ricorso introduttivo accolto per venire la ricorrente principale contra factum proprium né abbia proposto un motivo di ricorso incidentale in ordine alla mancata esclusione della ricorrente principale per difetto del requisito esperenziale del r.u.a.c. indicato. Parimenti risulta generica la deduzione difensiva di [redacted].p.a., contenuta nella memoria del 4 novembre 2025, p. 15, in cui si legge "nelle gare in cui [redacted] ha partecipato in raggruppamento con [redacted], è sempre stato indicato il Dott. [redacted] come "Responsabile del servizio di monitoraggio" e ciò, avendo, per l'appunto, le due società valutato la maggiore competenza e capacità di tale risorsa, in riscontro a discipline di gara che chiedevano già allora di dimostrare il possesso, in capo al Responsabile del monitoraggio, di oltre 10 anni di esperienza, come dalla scheda tecnica allegata come doc. 24", in quanto non è né specificato né dimostrato, con produzione documentale, che il requisito esperenziale fosse delineato nelle altre gare nella stessa identica maniera di cui all'art. 6.3.1. del capitolato tecnico in esame. Infine, il mercato di riferimento, caratterizzato dalla frammentazione e specificità dei servizi che compongono il monitoraggio, è una circostanza fattuale, che rimane sullo

sfondo, ma che non assurge in sé a regola ermeneutica, per cui non incide sulla interpretazione del requisito in esame, tenuto conto della formulazione letterale dell'art. 6.3.1. e del suo complessivo contenuto. Parimenti le prassi di settore potrebbero rilevare, al pari delle pratiche generali interpretative di cui all'art. 1368 c.c., in presenza di una clausola ambigua, mentre il requisito di almeno 10 anni di esperienza nel ruolo di responsabile di contratti di monitoraggio in progetti presso PP.AA. su contratti informatici, di cui all'art. 6.3.1, è delineato in modo chiaro.

4.3.3. Alla luce delle considerazioni che precedono risulta corretta anche la ricostruzione fattuale operata nella sentenza impugnata, che ha escluso rilevanza, ai fini del requisito in esame, ad una serie di esperienze indicate nel curriculum del dott. [redacted], valorizzate dalla stazione appaltante e dalla controinteressata in considerazione di una erronea interpretazione della clausola 6.3.1. del capitolato speciale. Solo per completezza va, quindi, ribadito che non ricade nel perimetro applicativo del requisito, riferito alla responsabilità della complessiva attività di monitoraggio sui contratti informatici in progetti presso le pubbliche amministrazioni, la responsabilità di una specifica area o di un servizio specifico – neppure nell'ipotesi in cui tale servizio coincida con la stessa raccolta delle informazioni necessarie per il monitoraggio (responsabile base informativa di monitoraggio)

5. Devono essere accolti l'ultimo motivo dell'appello proposto dal Ministero ed il primo motivo dell'appello proposto dalla [redacted] in proprio e quale mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese tra [redacted] rispettivamente nei giudizi r.g. 5544/2025 e 5759/2025. In entrambi gli appelli si è denunciata la violazione dell'art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023 da parte della sentenza impugnata, nella parte in cui ha ritenuto necessaria l'eterointegrazione della lex specialis (in particolare dell'art. 6.4 del disciplinare di gara),

ritenendo inderogabile la regola generale della corrispondenza tra quote di qualificazione e quote di esecuzione (estesa anche agli appalti di servizi, differentemente dal passato).

5.1. Occorre premettere che l'art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023 (corrispondente all'art. 48 del d.lgs. n. 50 del 2016), nel disciplinare la presentazione dell'offerta da parte dei raggruppamenti temporanei di impresa o dei consorzi ordinari, precisa, per quanto di interesse ai fini della presente decisione, che sono specificate le categorie di lavori o le parti del servizio o della fornitura che saranno eseguite dai singoli operatori economici, che devono assumere lo specifico impegno a realizzarle (comma 2); che le stazioni appaltanti possono specificare nei documenti di gara le modalità con cui i raggruppamenti di operatori economici ottemperano ai requisiti in materia di capacità economica e finanziaria o di capacità tecniche e professionali, purché ciò sia proporzionato e giustificato da motivazioni obiettive (comma 4, lett.b); che i raggruppamenti sono ammessi alla gara se gli imprenditori o altro raggruppamento che vi partecipano abbiano complessivamente i requisiti relativi alla capacità economica e finanziaria e alle capacità tecniche e professionali, ferma restando la necessità che l'esecutore sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare ai sensi del comma 2. Il comma 11 dell'art. 68 stabilisce, altresì, che si applicano in quanto compatibili le disposizioni contenute nell'allegato II.12, avente ad oggetto il sistema di qualificazione e i requisiti per gli esecutori di lavori, oltre che per la partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura. Nell'ambito dell'allegato II.12 l'art. 30, collocato nella parte IV, che disciplina i soggetti abilitati ad assumere i lavori, si occupa dei requisiti del concorrente singolo e di quelli riuniti, stabilendo che per i raggruppamenti temporanei di cui all'articolo 65, comma 2, lettera e), del codice, i consorzi di cui all'articolo 65, comma 2, lettera f), del codice e i soggetti di cui

all'articolo 65, comma 1, lettera h), del codice, le quote di partecipazione al raggruppamento o consorzio possono essere liberamente stabilite entro i limiti consentiti dai requisiti di qualificazione posseduti dall'associato o dal consorziato.

5.2. Come noto, con riferimento al d.lgs. n. 163 del 2006, Con.Stato, Ad.Plenaria, 28 aprile 2014 n. 27, in base ad una interpretazione letterale, sistematica e teleologica, ha affermato il principio secondo cui, ai sensi dell'art. 37, commi 4 e 13, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2-bis, lett. a), d.-l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012 n. 135, negli appalti di servizi da affidarsi a raggruppamenti temporanei di imprese non vige ex lege il principio di necessaria corrispondenza tra la qualificazione di ciascuna impresa e la quota della prestazione di rispettiva pertinenza, essendo la relativa disciplina rimessa alle disposizioni della lex specialis della gara. Per completezza va ricordato che il testo originario dell'art. 37, comma 13, del d.lgs. n. 163 del 2006 stabiliva che "i concorrenti riuniti in raggruppamento temporaneo devono eseguire le prestazioni nella percentuale corrispondente alla quota di partecipazione al raggruppamento, mentre, con le modifiche apportate nel 2012, si è circoscritta tale regola ai soli appalti di lavori" – difatti, l'art. 37, nella formulazione successiva alla novella, recitava "nel caso di lavori, i concorrenti riuniti in raggruppamento temporaneo devono eseguire le prestazioni nella percentuale corrispondente alla quota di partecipazione al raggruppamento".

Al contrario, Cons. Stato, Ad. Plenaria, 27 marzo 2019, n. 6, ha affermato che, in applicazione dell'art. 92, comma 2, del d.P.R. n. 207 del 2010, con riferimento ad un appalto di lavori ed in una fattispecie in cui la regola della necessaria corrispondenza tra i requisiti di esecuzione e la quota di esecuzione era posta anche dalla lex specialis di gara, che la mancanza del requisito di qualificazione in misura corrispondente alla quota dei lavori, cui si è impegnata una delle imprese costituenti il raggruppamento

temporaneo in sede di presentazione dell'offerta, è causa di esclusione dell'intero raggruppamento, anche se lo scostamento sia minimo ed anche nel caso in cui il raggruppamento nel suo insieme (ovvero un'altra delle imprese del medesimo) sia in possesso del requisito di qualificazione sufficiente all'esecuzione dell'intera quota di lavori".

Pure è importante ricordare, ai fini della presente decisione, che la Corte di Giustizia, nella sentenza della Sez. IV, 28 aprile 2022, in C-642/20, ha ritenuto ostativa alla corretta applicazione della direttiva appalti n. 2014/24/UE l'art. 83, comma 8, d. lgs. n. 50 del 2016, il quale impone all'impresa mandataria del r.t.i. di eseguire le prestazioni "in misura maggioritaria" rispetto a tutti i membri del raggruppamento, vale a dire di eseguire la maggior parte dell'insieme delle prestazioni contemplate dall'appalto, evidenziando che la disciplina italiana contravviene alla finalità perseguita dalla normativa UE di aprire gli appalti pubblici alla concorrenza più ampia possibile e di facilitare l'accesso delle piccole e medie imprese. Più precisamente l'art. 63 della direttiva n. 2014/24/UE enuncia, al par. 1, che un operatore economico può, per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria nonché i criteri relativi alle capacità tecniche e professionali, e che, alle stesse condizioni, un raggruppamento di operatori economici può fare affidamento sulle capacità di partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti, mentre, al par. 2, stabilisce che, per taluni tipi di appalto, tra cui gli appalti di servizi, "le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti dall'offerente stesso o, nel caso di un'offerta presentata da un raggruppamento di operatori economici (...), da un partecipante al raggruppamento". L'art. 19, par. 2, secondo comma, della direttiva prevede che gli Stati membri possano stabilire clausole standard che specifichino il modo in cui i raggruppamenti di operatori economici devono soddisfare le condizioni relative alla

capacità economica e finanziaria o alle capacità tecniche e professionali di cui all'articolo 58 di tale direttiva. Tuttavia, si è ritenuto che l'art. 83, comma 8, d. lgs. n. 50 del 2016 non si limitasse a precisare il modo in cui un r.t.i. deve garantire di possedere le risorse umane e tecniche necessarie per eseguire l'appalto, ai sensi dell'art. 19, par. 2, di detta direttiva, in combinato disposto con l'articolo 58, par.4, della stessa, ma riguardasse l'esecuzione stessa dell'appalto, mentre l'art. 63, par. 2, della direttiva autorizza le amministrazioni aggiudicatrici ad esigere, per gli appalti di servizi, che taluni compiti essenziali siano svolti dall'uno o dall'altro partecipante al r.t.i. La Corte di Giustizia ha evidenziato che la volontà del legislatore UE, conformemente agli obiettivi di cui ai considerando 1 e 2 della medesima direttiva, consiste nel limitare ciò che può essere imposto a un singolo operatore di un raggruppamento, seguendo un approccio qualitativo e non meramente quantitativo, al fine di incoraggiare la partecipazione di raggruppamenti come le associazioni temporanee di piccole e medie imprese alle gare di appalto pubbliche.

5.3. Fatte tali premesse, essenziali ai fini della interpretazione della nuova disciplina, la nuova formulazione dell'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023, che ha previsto la necessità che il partecipante al raggruppamento temporaneo di imprese, designato come esecutore, sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare, pone effettivamente il dubbio della estensione della regola di corrispondenza tra requisiti di qualificazione e rispettiva quota di partecipazione al raggruppamento al di là dei settori dei lavori, anche per gli appalti di servizi e forniture, visto il generico riferimento alla prestazione e non solo ai lavori.

Tuttavia, deve affermarsi che l'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023 non ha affatto introdotto, con riferimento agli appalti di servizi e forniture, il principio della necessaria corrispondenza tra i requisiti di qualificazione e

le quote di partecipazione/esecuzione degli operatori economici facenti parte del raggruppamento, neppure quale regola generale suppletiva.

La lettera della legge si chiarisce, in base ad un'interpretazione sistematica, grazie alla lettura complessiva del comma 11 e dell'intero art. 68, il cui comma 9 sancisce oggi la responsabilità solidale di tutti i componenti del r.t.i. per l'adempimento dell'intera prestazione contrattuale.

In particolare, il comma 11 rinvia all'allegato II.12, il cui art. 30 corrisponde agli allegati al precedente d.P.R. n. 207 del 2010 e pone il principio della necessaria corrispondenza tra qualificazione e prestazione di pertinenza, esattamente come in passato, limitatamente ai lavori e non ai servizi o alle forniture. D'altronde, ciò è logico, visto che i servizi, come le forniture, costituiscono, in linea di principio, una prestazione unica, che non è scindibile, per cui i requisiti di qualificazione sono richiesti in via generale, salvo diverse specifiche previsioni della lex specialis di gara, al raggruppamento complessivamente, fermo restando che il soggetto esecutore, anche in caso di modifiche successive all'aggiudicazione, deve essere in possesso degli specifici requisiti prescritti per la esecuzione della prestazione.

Inoltre, è necessaria una interpretazione conforme alla disciplina unionale ed all'art. 76 Cost. Difatti, la legge delega n. 78 del 2022, all'art. 1, lett. s, ha posto tra i criteri direttivi la revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori, che non consente la possibilità di un'innovazione rispetto al passato in ordine al cumulo dei requisiti di qualificazione delle imprese partecipanti al raggruppamento - disciplina che, quindi, non può essere modificata dal legislatore delegato, che deve attenersi alla differenza esistente in passato tra appalti di servizi e forniture ed appalti di lavoro.

Infine, nella relazione al d.lgs. n. 36 del 2023, in sede di commento dell'art. 68, comma 11, è stata richiamata la sentenza Cons. St., sez. V, 31 marzo 2022, n.2367, in cui si legge "la giurisprudenza … ha precisato che

per l'appalto di servizi (e di forniture) non vige ex lege il principio di necessaria corrispondenza tra la qualificazione di ciascuna impresa componente il raggruppamento e la quota di prestazione di rispettiva pertinenza, ma la relativa disciplina è rimessa alla lex specialis).

In definitiva, alla stregua dell'interpretazione sistematica dei commi 2, 4 e 11 dell'art. 68 del d.lgs. n. 36 del 2023, per gli appalti di servizi e forniture, la regola generale supplettiva è quella del possesso del requisito di capacità tecnica in capo al soggetto collettivo nel suo insieme (esattamente come nel passato), salva specifica previsione della legge di gara che, alla luce della peculiarità della prestazione, imponga il possesso pro quota o pro parte da parte dei singoli raggruppati esecutori.

5.4. Ad ogni modo, l'art. 68, comma 11, ha natura derogabile, contrariamente a quanto ritenuto nella sentenza impugnata. Difatti, ai sensi dell'art. 68, comma 4, lett.b, le stazioni appaltanti possono specificare nei documenti di gara le modalità con cui i raggruppamenti di operatori economici ottemperano ai requisiti in materia di capacità economica e finanziaria o di capacità tecniche e professionali, purché ciò sia proporzionato e giustificato da motivazioni obiettive, per cui la lex specialis (se proporzionata e giustificata da motivazioni obiettive) prevale sulla norma generale. Tale prevalenza opera sia laddove la lex specialis preveda una disciplina più severa di quella generale dettata dal legislatore, sia laddove, al contrario, stabilisca una disciplina meno severa, vista la regola generale, derivante dallo steso par. 63, comma 1, della direttiva UE 2014/24, ai sensi del quale "per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria stabiliti a norma dell'articolo 58, paragrafo 3, e i criteri relativi alle capacità tecniche e professionali stabiliti a norma dell'articolo 58, paragrafo 4, un operatore economico può, se del caso e per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi".

Pertanto, rientra nella discrezionalità della stazione appaltante sia stabilire il fatturato necessario per la qualificazione delle imprese, sia la fissazione delle quote di qualificazione che devono essere possedute dalle imprese partecipanti ai raggruppamenti.

La natura derogabile dell'art. 68, comma 11, d.lgs. n. 36 del 2023 non solo risulta coerente con il precedente comma 4, lett. b, e, quindi, con il criterio di interpretazione sistematica, ma è imposta dall'art. 63, par. 2, della direttiva n. 2014/24, che consente alle sole amministrazioni aggiudicatrici di esigere che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti da un partecipante al raggruppamento (e, quindi, anche da quello che ha i corrispondenti requisiti di partecipazione), sicché la stazione appaltante deve avere la possibilità di derogare ad una diversa regola generale posta dal legislatore, che necessariamente assume valore meramente suppletivo rispetto alla lex specialis di gara.

5.5.Nel caso di specie, l'art. 6.4. del disciplinare di gara, in modo chiaro ed esplicito, ha previsto che: il requisito relativo al fatturato globale di cui al punto 6.2 deve essere soddisfatto dal raggruppamento temporaneo nel complesso; il requisito dell'elenco dei servizi/forniture analoghi di cui al precedente punto 6.3 richiesto in relazione alla prestazione oggetto del presente affidamento deve essere posseduto dal raggruppamento nel complesso.

5.6. L'accoglimento del primo motivo dell'appello della [redacted] s.r.l. (in proprio e quale mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese tra [redacted]) nel giudizio r.g. 5759/2025 comporta l'assorbimento del secondo motivo, avente ad oggetto la sussistenza nell'offerta di un errore materiale emendabile dalla stazione appaltante, così come il rigetto dei motivi riproposti da [redacted] s.p.a. con apposita memoria (consistenti nella riproduzione delle censure

del ricorso incidentale proposto, originariamente accolte nella parte della sentenza oggi riformata).

6. In conclusione, devono essere rigettati il primo ed il secondo motivo dell'appello r.g. n. 5544/2024 e l'appello r.g. n.5555/2024, mentre vanno accolti il terzo motivo dell'appello r.g. n. 5544/2024 ed il primo motivo dell'appello r.g. n. 5759/2025 e conseguentemente, in parziale riforma della sentenza impugnata, deve essere rigettato il ricorso incidentale. Non è, tuttavia, necessario pronunciarsi sulla domanda di subentro nel contratto da parte della ricorrente principale, visto che, secondo la concorde allegazione delle parti, il contratto non è stato stipulato.

Le spese dei due gradi di giudizio devono essere integralmente compensate, stante la complessità e novità delle questioni.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, rigetta il primo ed il secondo motivo dell'appello r.g. n. 5544/2024; rigetta l'appello r.g. n.5555/2024; accoglie il terzo motivo dell'appello r.g. n. 5544/2024 ed il primo motivo dell'appello r.g. n. 5759/2025, assorbito il secondo, e conseguentemente, in parziale riforma della sentenza impugnata, rigetta il ricorso incidentale di [redacted] S.p.A.

Spese integralmente compensate dei due gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Picardi

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO