

N. 03716/2025REG.PROV.COLL.

N. 08666/2024 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 8666 del 2024, proposto in relazione alla procedura CIG 936044860C da Upfront Advisory S.r.l. in proprio e n.q. di mandante Rti con Deloitte Consulting Soc. Benefit, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Tretola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Calabrese con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

COGEA - Consulenti per la Gestione Aziendale S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo

Ambroselli, Ennio Magri', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Terza) n. 04190/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Campania e COGEA - Consulenti per la Gestione Aziendale S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 febbraio 2025 il Cons. Massimo Santini, uditi per le parti gli avvocati Luigi Tretola e Massimo Ambroselli e dato atto che l'avv. Giuseppe Calabrese ha depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Si controverte su un appalto per la scelta di un operatore che dovrebbe fornire ausilio tecnico per la gestione regionale di alcuni fondi strutturali UE (tra cui fondo sociale europeo, fondo di coesione e fondo europeo agricolo).

Il principale oggetto di valutazione era costituito dalla capacità e dal pregio professionale del gruppo di lavoro che, per conto del soggetto vincitore della gara, avrebbe rappresentato il supporto gestionale ai competenti uffici regionali.

Prima classificata risultava COGEA - Consulenti per la Gestione Aziendale S.r.l. (d'ora in avanti: COGEA); seconda classificata Upfront Advisory S.r.l. in Rti con Deloitte Consulting (d'ora in avanti: UPFRONT).

2. La seconda classificata UPFRONT lamentava, dinanzi al TAR Campania, che uno dei requisiti di valutazione dell'offerta tecnica, ossia la "stabilità" del gruppo di lavoro (stabilità da valutare anche alla stregua dei contratti a tempo indeterminato stipulati dalla società vincitrice con i singoli componenti del medesimo gruppo di lavoro oppure, in alternativa, con contratti a tempo determinato di durata corrispondente a quello della commessa), non sarebbe stato sufficientemente valutato dalla stazione appaltante in quanto non erano stati prodotti i singoli contratti di lavoro in sede di gara.

3. Il TAR Campania rigettava il ricorso per le seguenti ragioni:

3.1. La legge di gara non imponeva in alcun modo di produrre i contratti di lavoro già stipulati con il personale da impiegare nel gruppo di lavoro;

3.2. La stabilità del gruppo di lavoro era infatti ricavabile dal documento descrittivo del gruppo stesso, non risultando necessario acquisire i relativi contratti di lavoro sin dalla fase di gara (i contratti potevano dunque essere prodotti in un momento successivo);

3.3. I *curricula* presentati dalla prima classificata erano globalmente coerenti con le esperienze richieste dalla normativa di gara nonché congruenti con il documento descrittivo prodotto in sede di gara.

4. La sentenza di primo grado formava oggetto di appello per erroneità nella parte in cui non sarebbe stata considerata:

4.1. La violazione della legge di gara che avrebbe imposto, sin dalla partecipazione e dunque dalla presentazione dell'offerta, di produrre i relativi contratti di lavoro (a

tempo indeterminato oppure determinato ma di durata corrispondente a quello della commessa) stipulati con i singoli componenti del gruppo di lavoro. Più in particolare: a) l'art. 14 del disciplinare e l'art. 4 del Capitolato Tecnico avrebbero previsto tale incombente in capo ai singoli concorrenti; b) anche il modello A6 allegato al disciplinare di gara ("recante "scheda dei profili professionali del gruppo di lavoro") richiedeva la "Tipologia di inquadramento" e dunque anche la indicazione (e prima ancora l'esistenza) del contratto già stipulato che dunque doveva essere presente unitamente al *curriculum vitae* dei singoli componenti del GdL; c) tale circostanza (necessità di produrre i singoli contratti di lavoro sin dalla fase di partecipazione alla gara) sarebbe stata confermata dai "chiarimenti" formulati sul punto dalla stessa stazione appaltante;

4.2. La violazione della legge di gara, e in particolare dell'art. 4 del Capitolato Tecnico, nella parte in cui avrebbe richiesto, in particolare per alcuni profili professionali, l'assistenza tecnica ad "Autorità di gestione" (esperienza specifica, questa, non altrimenti presente per alcuni componenti del gruppo di lavoro). Diversi componenti del gruppo di lavoro della prima classificata avrebbero infatti svolto, in precedenza, mera attività di consulenza peraltro a supporto di soggetti meramente beneficiari di fondi UE;

4.3. Violazione della legge di gara nella parte in cui sarebbero state positivamente valutate alcune esperienze, in materia di comunicazione, non altrimenti contemplate tra i profili professionali di cui all'art. 4 del Capitolato tecnico. Violazione della legge di gara anche nella parte in cui, per i profili SENIOR, sono state conteggiate soltanto le esperienze maturate nel campo della Assistenza tecnica e non anche esperienze in profili aggiuntivi;

- 4.4. La violazione della legge di gara, e in particolare dell'art. 2 del Capitolato Tecnico, nella parte in cui il gruppo di lavoro della prima classificata non avrebbe contemplato i richiesti esperti in materie veterinarie;
- 4.5. Il difetto di istruttoria nella parte in cui la stazione appaltante non avrebbe considerato inverosimile il costo dichiarato dalla prima classificata per spese di trasferte e missioni, e ciò sulla base di una percentuale di *smart working* (30% del personale impiegato nel gruppo di lavoro) che non sarebbe coerente con le concrete esigenze della stazione appaltante;
- 4.6. Il difetto di istruttoria nella parte in cui il RUP avrebbe effettuato il controllo di veridicità delle dichiarazioni effettuate in sede di partecipazione (ossia sulle esperienze effettivamente vantate dai singoli componenti del gruppo di lavoro) mediante verifiche a campione (15 componenti su 86 complessivi) non altrimenti contemplate dalla legge di gara;
- 4.7. La violazione della legge di gara nella parte in cui sarebbe stato consentito, in alcuni casi, di completare l'esperienza professionale sino alla data di trasmissione del *curriculum vitae* (così consentendo di presentare offerte non complete in fase di domanda di partecipazione);
- 4.8. Violazione dell'art. 31 del decreto legislativo n. 50 del 2016 in quanto il team di supporto al RUP sarebbe stato nominato solo nel corso della procedura di gara;
- 4.9. Violazione dell'art. 31 del decreto legislativo n. 50 del 2016 in quanto i componenti del team di supporto non avrebbero specifica competenza nella materia oggetto di verifica;
- 4.10. Eccesso di potere sotto il profilo della perplessità dell'azione amministrativa in quanto tra i profili professionali estratti dal RUP, ai fini della verifica "a campione",

non vi sarebbe “nessuna delle risorse contestate” in questa sede (pag. 30 atto di appello);

4.11. Difetto di motivazione circa la verifica di veridicità e di congruità effettuata dal RUP sui curricula estratti “a campione”;

4.12. Erroneità nella parte in cui sono state dichiarate inammissibili alcune memorie difensive in quanto recanti motivi nuovi non altrimenti ritualmente e tempestivamente notificati;

4.13. Venivano inoltre riproposti, ex art. 101, comma 2, c.p.a., le censure sollevate in primo grado con il ricorso per motivi aggiunti del 29 novembre 2023, con memoria del 6 aprile 24 e replica del 12 aprile 24.

5. Si costituivano in giudizio l'appellata amministrazione regionale e l'intimata COGEI (prima classificata e dunque aggiudicataria dell'appalto) entrambe per chiedere il rigetto del gravame mediante articolate controdeduzioni che, più avanti, formeranno oggetto di specifica trattazione.

6. Alla pubblica udienza del 20 febbraio 2025 le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso in appello veniva infine trattenuto in decisione.

7. Tutto ciò premesso il ricorso in appello, per quanto ben articolato e suggestivamente argomentato, è infondato e deve essere rigettato per le ragioni che di seguito verranno esposte.

8. Con il motivo sub 4.1. si lamenta la violazione della legge di gara che avrebbe imposto, sin dalla partecipazione e dunque dalla presentazione dell'offerta, di produrre i relativi contratti di lavoro (a tempo indeterminato oppure determinato ma di durata corrispondente a quello della commessa) stipulati con i singoli componenti del gruppo di lavoro. Più in particolare: a) l'art. 14 del disciplinare e l'art. 4 del Capitolato Tecnico avrebbero previsto tale incombente in capo ai singoli

concorrenti; b) anche il modello A6 allegato al disciplinare di gara (“recante “scheda dei profili professionali del gruppo di lavoro”) avrebbe richiesto la “Tipologia di inquadramento” e dunque anche la indicazione (e prima ancora l’esistenza) del contratto già stipulato che, pertanto, doveva essere presente unitamente al *curriculum vitae* dei singoli componenti del GdL; c) tale circostanza (necessità di produrre i singoli contratti di lavoro sin dalla fase di partecipazione alla gara) sarebbe stata confermata dai “chiarimenti” formulati sul punto dalla stessa stazione appaltante. Osserva al riguardo il collegio che:

8.1. Questa la formulazione delle disposizioni di gara di cui viene in questa sede denunciata la violazione:

- art. 14 del disciplinare di gara (offerta tecnica) secondo cui: *“L’offerta ... deve contenere ... i seguenti documenti: ... b) documento descrittivo del gruppo di lavoro proposto cui allegare la sintesi dei profili professionali proposti predisposta conformemente al modello A6 allegato al presente disciplinare”*. Più in particolare: *“Il documento descrittivo del gruppo di lavoro di cui alla lettera b) deve contenere ... uno schema riassuntivo che riporti, per ciascuno dei profili offerti, i seguenti dati: - il numero di persone messe a disposizione per profilo; - il profilo professionale; - la Linea di Servizio di destinazione; - il titolo di studio e l’esperienza lavorativa, necessari ed attinenti al profilo professionale/ruolo proposti”*. Inoltre: *“In sede di offerta i concorrenti non dovranno indicare nominativamente i singoli componenti del gruppo di lavoro, né allegare i relativi curricula vitae, bensì garantire la disponibilità del gruppo di lavoro minimo che rispetti la composizione richiesta dal Capitolato e che sia in possesso dell’esperienza minima richiesta dallo stesso”*. Infine: *“L’operatore affidatario, entro il termine di 10 giorni dalla aggiudicazione definitiva, e comunque prima della sottoscrizione del contratto o dell’avvio anticipato del servizio, dovrà inviare all’Amministrazione l’elenco nominativo di tutti i componenti del gruppo di lavoro ed i relativi curricula vitae ... da cui risulti il possesso dei requisiti necessari. La corrispondenza dei curricula*

è valutata dal RUP al fine della sottoscrizione del contratto. La mancata presentazione nel termine massimo di 45 gg dall'aggiudicazione comporterà la mancata stipula del contratto ed il passaggio al secondo offerente in graduatoria”;

- art. 4 del Capitolato Tecnico (Requisiti e struttura del gruppo di lavoro) secondo cui: *“Nell’offerta tecnica il concorrente deve indicare, per ciascuna attività, la sintesi del profilo degli esperti che intende impiegare con riferimento alla specifica competenza e l’esperienza professionale posseduta, secondo il modello di scheda curriculare all’uopo predisposto tra i documenti di gara (Mod. A6). Non è richiesta la presentazione dei CV dei componenti del Gruppo di Lavoro”.* Più in particolare: *“L’Aggiudicatario si impegna a presentare i CV del Gruppo di Lavoro entro 10 giorni lavorativi dalla comunicazione dell’aggiudicazione definitiva e comunque prima della sottoscrizione del contratto o dell’avvio anticipato del servizio. La mancata ingiustificata presentazione nel termine massimo stabilito dall’aggiudicazione comporterà la mancata stipula del contratto ed il passaggio al secondo offerente in graduatoria. Il RUP avrà il compito di attestare la congruità e l’aderenza delle esperienze espresse nei CV consegnati dall’Aggiudicatario con le competenze tecniche e professionali offerte per i diversi profili professionali costituenti il Gruppo di lavoro e riassunte nell’offerta tecnica dell’Aggiudicatario compreso i CV degli eventuali profili aggiuntivi offerti. I CV dovranno pertanto essere corrispondenti o migliorativi a quanto riportato nelle schede curricolari. L’eventuale discordanza tra quanto dichiarato nelle schede curricolari e nei corrispondenti CV, secondo le indicazioni sopra riportate comporterà la mancata sottoscrizione del contratto con il passaggio al secondo classificato”;*

- art. 16.1 del disciplinare di gara (recante criteri di valutazione dell’offerta tecnica) il cui criterio 5.1. (Stabilità del Gruppo di lavoro) prevede che: *“Al fine di garantire la stabilità del Gruppo di lavoro e del servizio offerto a garanzia della qualità complessiva delle prestazioni, sarà considerato elemento premiante il numero di unità incardinate presso l’offerente ... con contratto collettivo nazionale di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato per*

l'intera durata del servizio (trentasei mesi)". Ed ancora: *"il punteggio sarà attribuito sulla base delle informazioni fornite nel documento descrittivo del gruppo di lavoro proposto di cui all'art. 14, lettera b, e dei modelli ad esso allegati del presente disciplinare con esclusivo riferimento al team richiesto all'articolo 4 del capitolato d'appalto"*. La descrizione del Gruppo di Lavoro è dunque strettamente funzionale alla assegnazione del punteggio per tale particolare criterio di valutazione (stabilità del GdL);

8.2. Si condivide in proposito quanto sostenuto dal giudice di primo grado ossia che:

a) in sede di offerta tecnica occorre produrre "schede curriculari" in forma anonima onde poter vagliare la pertinenza e la qualità delle singole professionalità; b) in seguito alla aggiudicazione, entro 10 giorni la prima classificata doveva produrre tutti i *curricula* dei singoli componenti del gruppo di lavoro affinché la stazione appaltante potesse valutare la congruenza e la rispondenza tra schede curriculari anonime dell'offerta tecnica e *curricula* nominativi (a quel punto non più anonimi); c) la legge di gara non prevedeva in alcun passaggio, neppure nella modulistica allegata, che l'attività di verifica della stazione appaltante dovesse basarsi anche sui contratti già stipulati con i singoli membri del gruppo di lavoro;

8.3. Del resto non si può pretendere che i vari operatori economici, già nella fase di gara, assumano impegni così gravosi (stipulazione di contratti a tempo indeterminato non altrimenti necessari, in assenza di quella specifica commessa) soltanto per tentare di aggiudicarsi la gara. Pertanto occorre distinguere, nel caso di specie: a) la *disponibilità potenziale* del gruppo di lavoro, ossia l'impegno negoziale da assumere in fase di partecipazione alla gara mediante la formulazione di un'offerta tecnica contenente la relazione descrittiva dei profili professionali che sarebbero stati impiegati nella commessa; b) la *disponibilità concreta* del medesimo gruppo di lavoro ossia la dimostrazione di poter effettivamente impiegare quelle stesse

professionalità, previa verifica di coerenza e corrispondenza da parte del RUP, al momento della stipulazione del contratto di appalto. Va dunque condivisa, in questa specifica direzione, l'affermazione del giudice di primo grado secondo cui: *“il punteggio è attribuito all'offerta, intesa come impegno a dotarsi delle risorse indicate per l'esecuzione del servizio, atteso, in particolare, che l'offerta tecnica non è una dichiarazione di assetti organizzativi già implementati dall'impresa, ma un progetto di esecuzione che deve trovare futura attuazione (cfr. ex multis Consiglio di Stato, Sez. V, 21 agosto 2023 n. 7862)”*;

8.4. Quanto al modello A6 allegato al disciplinare di gara (“recante “scheda dei profili professionali del gruppo di lavoro”) esso richiedeva la “Tipologia di inquadramento” che sarebbe stata attribuita con il contratto da stipulare con i singoli componenti del GdL e non quella attribuita con il contratto già eventualmente stipulato. Dunque anche tale previsione di gara si riferiva ad una caratteristica contrattuale da definire soltanto una volta ottenuta la commessa;

8.5. Quanto invece al momento in cui il contratto di lavoro dovrà essere effettivamente presente, si ritiene che in base alla descritta normativa di gara tale adempimento pattizio potrà essere fornito sino all'inizio effettivo della commessa in questione (cfr. piano di lavoro di cui all'art. 7 del Capitolato Tecnico);

8.6. Quanto infine al “chiarimento” fornito dalla stazione appaltante circa la necessità di produrre i singoli contratti di lavoro sin dalla fase di partecipazione alla gara rammenta il collegio che, per giurisprudenza costante (cfr., ex multis: Cons. Stato, sez. III, 26 ottobre 2023, n. 9254):

“È ... principio pacifico nella giurisprudenza del giudice amministrativo che i chiarimenti resi dalla stazione appaltante nel corso della procedura di gara sono ammissibili purché non modifichino la disciplina dettata per lo svolgimento della gara, cristallizzata nella lex specialis, avendo i medesimi una mera funzione di illustrazione delle regole già formate e predisposte dalla disciplina di gara,

senza alcuna incidenza in termini di modificazione o integrazione delle condizioni della procedura selettiva (Cons. St., sez. V, 7 settembre 2022, n. 7793; id., sez. III, 7 gennaio 2022, n. 64; id., sez. VI, 2 marzo 2017, n. 978; id., sez. III, 13 gennaio 2016, n. 74; id. 20 aprile 2015, n. 1993; id., sez. VI, 15 dicembre 2014, n. 6154). I chiarimenti della stazione appaltante possono, infatti, costituire interpretazione autentica con cui l'Amministrazione spiega la propria volontà provvedimentale (Cons. St., sez. III, 7 febbraio 2018, n. 781), meglio delucidando le previsioni della *lex specialis* (Cons. St., sez. III, 22 gennaio 2014, n. 290; id., sez. IV, 21 gennaio 2013, n. 341): ciò è tuttavia consentito soltanto nelle ipotesi in cui non sia ravvisabile un conflitto tra le chiarificazioni fornite dall'Amministrazione ed il tenore delle clausole chiarite (Cons. St., sez. IV, 14 aprile 2015, n. 1889), in caso di contrasto dovendo darsi prevalenza alle clausole della *lex specialis* e al significato desumibile dal tenore delle stesse, per quello che oggettivamente prescrivono (Cons. St., sez. V, 5 settembre 2023, n. 8176; id., sez. III, 28 settembre 2020, n. 5708).

I chiarimenti non sono invece ammissibili allorché, mediante l'attività interpretativa, si giunga ad attribuire a una disposizione del bando un significato e una portata diversa o maggiore rispetto a quella che risulta dal testo, in quanto in tema di gare d'appalto le uniche fonti della procedura sono costituite dal bando di gara, dal capitolato e dal disciplinare, unitamente agli eventuali allegati: ne consegue che i chiarimenti auto-interpretativi della stazione appaltante non possono né modificarle né integrarle, assumendo le previsioni della legge di gara carattere vincolante per la Commissione giudicatrice (Cons. St., sez. V, 23 settembre 2015, n. 4441); dette fonti devono essere interpretate e applicate per quello che oggettivamente prescrivono, senza che possano acquisire rilevanza atti interpretativi postumi della stazione appaltante.

Con i chiarimenti non sono, dunque, possibili operazioni manipolative, potendo essi solo contribuire, con un'operazione di interpretazione del testo, a renderne chiaro e comprensibile il significato o la ratio, violandosi altrimenti il rigoroso principio formale della *lex specialis*, posto a garanzia dei principi di cui all'art. 97 Cost. (Cons. St., sez. V, 2 settembre 2019, n. 6026)".

Alla luce di quanto appena riportato, rileva il collegio che il chiarimento invocato dalla difesa di parte appellante (con cui si sarebbe indicata la necessità di produrre i singoli contratti sin dalla partecipazione alla procedura di gara) non poteva che recedere dinanzi alle diverse richiamate (e illustrate) previsioni della legge di gara (disciplinare e capitolato tecnico);

8.7. Alla luce delle predette considerazioni, lo specifico motivo di appello deve dunque essere rigettato.

9. Con il motivo sub 4.2. si lamenta la violazione della legge di gara, e in particolare dell'art. 4 del Capitolato Tecnico, nella parte in cui sarebbe stato richiesto, in particolare per alcuni profili professionali, la “assistenza tecnica ad Autorità di gestione” e non la più semplice e generale esperienza nella materia oggetto di appalto. La più specifica esperienza della “Assistenza tecnica presso Autorità di gestione” non sarebbe infatti altrimenti presente nei *curricula* di alcuni componenti del gruppo di lavoro della prima classificata i quali avrebbero svolto, in precedenza, soltanto generica attività di consulenza peraltro a supporto di soggetti meramente beneficiari di fondi UE. Osserva al riguardo il collegio che:

9.1. L'art. 4 reca una “prima descrizione” dei profili professionali su cui si deve basare il predetto gruppo di lavoro. In particolare si prevede che: *“Il Gruppo di Lavoro dovrà essere indicato dall'Appaltatore in sede di offerta e dovrà essere costituito, a pena di esclusione, al minimo dalle risorse professionali di seguito indicate”*. Tra queste si segnala, ai fini che qui interessano: Profilo professionale “Middle” cui corrisponde quale “Esperienza richiesta” una *“Risorsa con anzianità lavorativa di almeno 5 (cinque) anni, di cui almeno 3 (tre) anni di provata esperienza nella specifica materia oggetto del presente appalto”*; ed ancora il Profilo professionale “Senior IT” cui corrisponde quale “Esperienza richiesta”

una *“Risorsa con anzianità lavorativa di almeno 7 (sette) anni, di cui almeno 5 (cinque) anni di provata esperienza nella specifica linea di attività”*;

9.2. Lo stesso art. 4 reca poi una “seconda descrizione” dei medesimi profili professionali che non collimano del tutto con la suddetta “prima descrizione”. Ciò risulta evidente proprio per le stesse figure professionali descritte al punto che precede. Ed infatti si prevede che: *“Di seguito vengono evidenziati i requisiti minimi richiesti in termini di competenze per ciascun profilo professionale: ... Analista Senior IT ... Esperto senior almeno diplomato con esperienza lavorativa di almeno 7 (sette) anni, di cui almeno 5 anni di esperienza in qualità di Analista Programmatore e/o Esperto in progettazione di sistemi gestionali complessi, ed almeno due anni di specifica esperienza lavorativa di assistenza tecnica ad Autorità di gestione, a livello regionale e/o nazionale, titolari di programmi cofinanziati da fondi europei e nazionali con approfondita conoscenza del SLAN”*. Ed ancora: *“Esperto Middle ... laureato vecchio ordinamento o magistrale con esperienza lavorativa, da computarsi successivamente alla data di conseguimento del diploma di laurea, di almeno 5 (cinque) anni di cui almeno 3 di provata esperienza di esperto in attività di assistenza tecnica ad Autorità di gestione, a livello regionale e/o nazionale, titolari di programmi cofinanziati da fondi europei e nazionali”*;

9.3. Pertanto: mentre nella “prima descrizione” occorre possedere esperienze, nelle materie oggetto dell'appalto, maturate presso qualsiasi amministrazione comunque destinataria di fondi strutturali, nella “seconda descrizione” tali esperienze debbono essere unicamente maturate presso autorità di gestione titolari di programmi cofinanziati. La “prima descrizione” è meno circoscritta della seconda e consente una più ampia partecipazione alla gara di appalto in questa sede controversa. Chiaro dunque il rapporto di *antinomia* tra le due disposizioni di gara (peraltro contenute nello stesso paragrafo 4 del Capitolato Tecnico);

9.4. Un simile rapporto di antinomia non potrebbe essere risolto a favore della “seconda descrizione” (ritenuta più analitica dalla difesa di parte appellante) soltanto perché l’incipit di tale parte della disposizione contiene il riferimento ai “*requisiti minimi richiesti*”, e ciò dal momento che anche la “prima descrizione”, in principio, stabilisce proprio che: *“Il Gruppo di Lavoro ... dovrà essere costituito, a pena di esclusione, al minimo dalle risorse professionali di seguito indicate”* (segue la descrizione dei profili professionali meno circoscritti sopra riportati al punto 9.1.). Trattasi di due espressioni (“requisiti minimi richiesti” e “al minimo dalle risorse professionali”) del tutto equivalenti in termini di forza cogente e di efficacia vincolante, dunque inidonee a determinare una prevalenza applicativa dell’una rispetto all’altra e viceversa;

9.5. La suddetta antinomia va allora risolta non in termini di maggiore specialità di una previsione rispetto all’altra ma, piuttosto, sulla base del più generale principio del *favor participationis*. In altre parole, tra le due disposizioni è destinata a prevalere quella che implica la più ampia partecipazione alla gara ossia la “prima descrizione”, come già detto meno circoscritta della “seconda descrizione” e dunque idonea a ricomprendere una maggiore gamma di esperienze professionali maturate, nel caso di specie, non soltanto presso autorità di gestione ma, più in generale, presso qualsiasi amministrazione destinataria di fondi strutturali europei;

9.6. Ad una simile conclusione è agevole pervenire in ossequio a pacifiche acquisizioni giurisprudenziali secondo cui, in estrema sintesi:

- *“La giurisprudenza amministrativa ha ... enucleato un autonomo criterio interpretativo (che si vuole di derivazione euro - unitaria) della lex specialis delle procedure di gara: il criterio del favor participationis, per il quale a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola contenute in un bando o in un disciplinare di gara, va sempre preferita la scelta ermeneutica che consenta la più*

ampia partecipazione dei concorrenti (cfr. Cons. Stato, sez. III, 9 marzo 2022, n. 1698; V, 23 agosto 2019, n. 5828; declinato in altre pronunce come necessità di applicare i criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, con la finalità di escludere soluzioni interpretative eccessivamente restrittive ed anticoncorrenziali, per cui, in caso di dubbi interpretativi, deve essere sempre preferita la soluzione che consenta la massima partecipazione alla gara, così Cons. Stato, sez. V, 17 febbraio 2022, n. 1186; V, 25 marzo 2020, n. 2090)” [Cons. Stato, sez. V, 30 maggio 2022, n. 4365];

- *“nelle procedure di gare ad evidenza pubblica, a fronte di più possibili interpretazioni di una clausola della lex specialis, vale il principio secondo cui va sempre preferita la scelta ermeneutica che consenta la più ampia partecipazione delle ditte partecipanti (Consiglio di Stato, Sez. V, 23 agosto 2019, n. 5828)” [Cons. Stato, sez. III, 9 marzo 2022, n. 1698];*

- *“Per giurisprudenza costante, l'interpretazione della lex specialis di gara deve essere, dunque, condotta secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, con la finalità di escludere soluzioni interpretative eccessivamente restrittive ed anticoncorrenziali, e, in caso di dubbi interpretativi, deve essere sempre preferita la soluzione che consenta la massima partecipazione alla gara (Cons. Stato, V, 25 marzo 2020, n. 2090)” [Cons. Stato, sez. V, 17 febbraio 2022, n. 1186];*

9.7. Alla luce di quanto sopra riportato deve dunque annettersi prevalenza ai profili professionali contenuti nella “prima descrizione” di cui al citato art. 4 del Capitolato Tecnico, profili che per la loro maggiore estensione consentivano una più ampia partecipazione dei concorrenti e dunque anche dei componenti del gruppo di lavoro della prima classificata COGEI;

9.8. Nei termini di cui si è appena detto, anche questa specifica censura di appello deve per tali ragioni essere rigettata.

10. Con il motivo sub 4.3. si lamenta la violazione della legge di gara nella parte in cui sarebbero state positivamente valutate alcune esperienze, in materia di

comunicazione, non altrimenti contemplate tra i profili professionali di cui all'art. 4 del Capitolato tecnico nonché nella parte in cui, per i profili SENIOR, sarebbero state conteggiate soltanto le esperienze maturate nel campo della Assistenza tecnica e non anche esperienze in “profili aggiuntivi”. La censura non può trovare ingresso dal momento che:

10.1. L'art. 59 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, contempla espressamente tra le attività di assistenza tecnica anche le *“attività di ... informazione e comunicazione, creazione di rete, risoluzione dei reclami”*;

10.2. Il capitolato tecnico, al di là della “Assistenza tecnica ai Fondi Strutturali”, non indicava per i SENIOR ulteriori profili aggiuntivi nel cui ambito avere maturato particolari esperienze professionali. Ciò risulta del resto coerente con le ulteriori figure professionali (es. Middle e Junior) per cui l'esperienza professionale richiesta nella stessa area (assistenza tecnica ai fondi strutturali) era di durata temporale inferiore (rispettivamente 5 e 3 anni). Lo specifico motivo di appello deve dunque essere rigettato;

10.3. Da quanto detto consegue, come già detto, il rigetto della censura nel suo complesso.

11. Con il motivo sub 4.4. si lamenta la violazione della legge di gara, e in particolare dell'art. 2 del Capitolato Tecnico, nella parte in cui il gruppo di lavoro della prima classificata non avrebbe contemplato i richiesti esperti in materie veterinarie. Il

motivo va rigettato in quanto non viene sufficientemente dimostrato che l'esperienza nel campo delle "aziende rurali" maturata da alcuni componenti del GdL della prima classificata sia idoneo a ricomprendere un *know-how* di tipo esclusivamente agronomico e non anche veterinario e zootecnico. La censura è in questi termini generica e dunque inammissibile.

12. Con il motivo sub 4.5. si evidenzia il difetto di istruttoria nella parte in cui la stazione appaltante non avrebbe considerato inverosimile il costo dichiarato dalla prima classificata per spese di trasferte e missioni, e ciò sulla base di una percentuale di *smart working* (30% del personale impiegato nel gruppo di lavoro) che non sarebbe coerente con le concrete esigenze della stazione appaltante. Considerato che le valutazioni espresse sul giudizio di congruità sono di natura tecnico-discrezionale, la difesa di parte appellante non ha evidenziato profili di manifesta illogicità o di palese erroneità, essendosi limitata la stessa a definire tale percentuale di *smart working* (30% della complessiva forza lavoro) semplicemente come "inverosimile" rispetto alle "esigenze della PA" (pag. 23 atto di appello introduttivo). Di qui la sostanziale genericità e dunque la inammissibilità, altresì, di tale specifico motivo di appello.

13. Con il motivo sub 4.6. si lamenta il difetto di istruttoria nella parte in cui il RUP avrebbe effettuato il controllo di veridicità delle dichiarazioni effettuate in sede di partecipazione (ossia sulle esperienze effettivamente vantate dai singoli componenti del gruppo di lavoro) mediante verifiche "a campione" (15 componenti su 86 complessivi) non altrimenti contemplate dalla legge di gara. Osserva al riguardo il collegio che:

13.1. Trattasi di modalità, quella della verifica "a campione", non espressamente vietata dalle disposizioni di gara e dunque ammissibile ove rispondente, tra l'altro, a criteri di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;

13.2. Parallelamente, nessuna norma della legge di gara imponeva di procedere ad una verifica “a tappeto” ossia sul 100% dei suddetti *curricola*;

13.3. Una simile modalità di controllo (verifiche “a campione”) è anzi espressamente prevista dall’art. 71 del DPR n. 445 del 2000, normativa questa tra l’altro espressamente richiamata dal disciplinare di gara proprio per il rilascio delle dichiarazioni dei concorrenti oggetto di verifica “a campione” da parte del RUP;

13.4. Né d’altra parte la difesa di parte appellante ha fornito sufficiente dimostrazione, anche alla luce delle censure sino ad ora esaminate, circa la assenza di veridicità di tutte le altre dichiarazioni non altrimenti incluse nel “campione” oggetto di verifica da parte del RUP. Alla pag. 28 dell’atto di appello introduttivo, infatti, la difesa di parte appellante si limita ad affermare, con formula meramente dubitativa ed ipotetica, che “i CV potrebbero ... non essere “affidabili””;

13.5. Per tutte le ragioni sopra evidenziate, anche tale motivo di appello deve pertanto essere rigettato.

14. Con il motivo sub 4.7. si lamenta la violazione della legge di gara nella parte in cui sarebbe stato consentito, in alcuni casi, di completare l’esperienza professionale sino alla data di trasmissione del *curriculum vitae* (così consentendo di presentare offerte non complete in fase di domanda di partecipazione). Il motivo, per quanto suggestivo e ben argomentato, non può comunque essere condiviso dal momento che la normativa di gara non indicava un *dies ad quem* entro il quale avere maturato simili esperienze, né stabiliva in alcuna sua parte che lo stesso *curriculum* avrebbe dovuto essere compiuto entro la data di scadenza delle domande di partecipazione alla gara. Nel silenzio della suddetta disciplina di gara, va allora condivisa l’impostazione del giudice di primo grado secondo cui i rispettivi *curricola* dei singoli membri del gruppo di lavoro potevano definirsi entro la data fissata dal RUP per la

verifica di coerenza e corrispondenza, dunque anche in un momento successivo a quello di presentazione della relativa offerta tecnica. Anche tale motivo deve pertanto essere rigettato.

15. Con il motivo sub 4.8. si lamenta la violazione dell'art. 31 del decreto legislativo n. 50 del 2016 in quanto il team di supporto al RUP sarebbe stato nominato solo nel corso della procedura di gara. Il motivo deve essere rigettato in quanto la ridetta disposizione legislativa non impone la fissazione di un *dies ad quem* entro cui nominare la struttura di supporto al RUP, struttura la quale può dunque essere designata anche nel corso della procedura di gara purché prima di avviare le relative valutazioni ad essa riservate. Anche tale motivo deve dunque essere rigettato.

16. Con il motivo sub 4.9. si lamenta la violazione dell'art. 31 del decreto legislativo n. 50 del 2016 in quanto i componenti del team di supporto non avrebbero specifica competenza nella materia oggetto di verifica. La censura è generica e dunque inammissibile in quanto non vengono indicate le particolari ragioni di ritenuta assenza di competenza in capo ai predetti membri del team di supporto al RUP. La difesa di parte appellante si limita infatti a ritenere, a tale riguardo, che “i funzionari nominati nel team ... non hanno specifica competenza sulla gestione dei fondi strutturali” (pag. 30 atto di appello introduttivo). Anche nella memoria difensiva in data 8 febbraio 2025 si ribadisce tale incompetenza ma il fatto che siano tutti funzionari appartenenti alla direzione generale non significa che non siano anche esperti di fondi strutturali (la dott.ssa Di Iorio si occupa anzi di contenzioso proprio “in ambito di fondi europei”, cfr. pag. 18 della ridetta memoria difensiva). Di qui, giova ripetere, la genericità e dunque la inammissibilità della specifica censura di appello.

17. Con il motivo sub 4.10. si evidenzia l'eccesso di potere sotto il profilo della perplessità dell'azione amministrativa in quanto tra i profili professionali estratti dal RUP, ai fini della verifica "a campione", non vi sarebbe "nessuna delle risorse contestate" in questa sede (pag. 30 atto di appello). Anche tale censura è generica e dunque inammissibile in quanto non viene in alcun modo prospettato un vizio della procedura che avrebbe determinato il denunciato campionamento "su misura".

18. Con il motivo sub 4.11. si lamenta il difetto di motivazione circa la verifica di veridicità e di congruità effettuata dal RUP sui *curricula* estratti "a campione". Il collegio ritiene al riguardo che, laddove la valutazione della stazione appaltante sia come nel caso di specie positiva, è sufficiente operare un riferimento *per relationem* alle dichiarazioni prodotte dal concorrente in sede di gara (le quali hanno valore di "risultanze dell'istruttoria" ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990). Anche tale motivo deve pertanto essere rigettato.

19. Con il motivo sub 4.12. si evidenzia la erroneità della sentenza nella parte in cui sono state dichiarate inammissibili alcune memorie difensive in quanto recanti motivi nuovi non altrimenti ritualmente e tempestivamente notificati. La censura è generica in quanto non si illustra neppure sinteticamente l'oggetto ed il contenuto di tali specifici motivi, né si spiegano le ragioni per cui non si tratterebbe di motivi nuovi introdotti con memoria difensiva non altrimenti ritualmente notificata. Anche tale censura deve dunque essere dichiarata inammissibile.

20. Sono stati inoltre riproposti, *ex art.* 101, comma 2, c.p.a., le censure sollevate in primo grado con il ricorso per motivi aggiunti del 29 novembre 2023, con memoria del 6 aprile 24 e replica del 12 aprile 24. I motivi vengono richiamati *per relationem* con riguardo ai suddetti atti difensivi del primo grado di giudizio. Osserva al riguardo il collegio che, secondo un costante indirizzo interpretativo (cfr., *ex multis*: Cons. Stato,

sez. IV, 9 maggio 2024, n. 4176): *“sono inammissibili le censure riproposte ai sensi dell'art. 101 comma 2 c.p.a. attraverso un semplice richiamo agli atti di I grado, senza che ne venga trascritto il testo in modo da poter individuare con certezza quali censure vengano effettivamente in rilievo (per tutte, C.d.S., sez. IV, 1 agosto 2023; n7467 C.d.S. sez. VI 14 febbraio 2020 n. 1186 e sez. V 26 ottobre 2016 n. 4471)”. In questa stessa direzione: “Siffatta modalità di esposizione dei motivi di ricorso, definita per relationem, per il rinvio ad altro documento allo scopo di integrazione delle ragioni di critica ai provvedimenti impugnati, si pone "in contrasto con il principio di specificità dei motivi imposto dall'art. 40, comma 1, lett. d) Cod. proc. amm. " (così Cons. Stato, Sez. V, 21 febbraio 2020, n. 1323; Sez. IV, 25 ottobre 2019, n. 7275; Sez. IV, 12 luglio 2019, n. 4903; Sez. V, 20 luglio 2016, n. 3280)”. Da quanto detto consegue l'inammissibilità della riproposizione di tali motivi.*

21. In conclusione il ricorso in appello è infondato e deve dunque essere rigettato. I motivi riproposti vanno invece dichiarati inammissibili.

22. Con compensazione in ogni caso delle spese di lite stante la peculiarità delle esaminate questioni.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta. Dichiarà inammissibili i motivi riproposti *ex art. 101, comma 2, c.p.a.*

Spese compensate.

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

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

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Massimo Santini

IL PRESIDENTE
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI