

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ: T.A.R. Umbria - Perugia, Sezione Prima, Sentenza, 13 ottobre 2025, n. 733.

Appalti – Appalto di servizi – Finanziamento PNRR – Dichiarazione d’obbligo assunzionale – Depennamento – Presenza di una dichiarazione onnicomprensiva in altra parte della domanda - Irregolarità sanabile – Soccorso istruttorio – Ammissibilità

In una procedura di gara finanziata con i fondi PNRR, costituisce irregolarità sanabile, mediante il soccorso istruttorio, il depennamento di una dichiarazione d’obbligo assunzionale, in presenza di una dichiarazione onnicomprensiva in altra parte della domanda. La logica del risultato valorizza, infatti, non tanto il dato formale della presentazione della dichiarazione de qua, resa nella domanda di partecipazione, quanto la concreta assunzione di tale obbligo da parte dell’offerente nonchè la sua chiara volontà di vincolarsi allo stesso. (1).

(1) Conformi: T.a.r. per la Campania, sez. IV, 22 maggio 2025 n. 3916.

Difformi: Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2025, n. 6091; Cons. Stato, sez. V, 18 agosto 2025, n. 7065.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Gest S.r.l. e della Regione Umbria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2025 la dott.ssa Elena Daniele e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Regione Umbria, in virtù di apposita convenzione stipulata il 22 gennaio 2025 con Gest s.r.l. - concessionaria del servizio di gestione integrata dei rifiuti nel Subambito n. 2 dell’Umbria -, ha indetto, con determina dirigenziale n. 5541 del 29 maggio 2025, la procedura aperta da aggiudicarsi con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa per l’*“Affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell’esecuzione dei lavori per la realizzazione di un impianto di trattamento per materiali assorbenti ad uso personale (PAP) da realizzarsi nel comune di Perugia all’interno del “complesso impiantistico di Ponte Rio”*” per l’importo complessivo stimato pari ad € 12.767.747,97= oltre I.V.A..

2. Trattavasi di procedura di affidamento indetta in attuazione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante *“Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza”* e che, ai sensi e per gli effetti dell’art. 107, comma 3, del D.lgs. n. 36/2023, si sarebbe svolta secondo la *“c.d. inversione procedimentale”*, a mente della quale le offerte sarebbero state esaminate prima dello svolgimento delle verifiche relative alla documentazione amministrativa degli offerenti.

3. Nella seduta del 1° agosto 2025 la Commissione di gara redigeva la graduatoria provvisoria, in cui risultava prima classificata Etica S.p.A., con il punteggio di 95,60, a fronte dei soli 78,81 punti ottenuti dalla seconda classificata, il RTI costituendo composto da Alma - C.I.S. S.R.L., e Mion Ventoltermica Depurazioni S.p.A.. Senonchè nella successiva seduta di gara del 5 settembre 2025 la Commissione, in sede di verifiche amministrative, rilevava che la ricorrente non aveva presentato l'obbligatoria dichiarazione d'impegno all'assunzione della prevista quota di personale femminile e giovanile imposta dal disciplinare di gara, avendo depennato la relativa dichiarazione contenuta al punto 12 della domanda di partecipazione.

4. Quindi con determina dirigenziale n. 9413 del 10 settembre 2025 la Regione Umbria deliberava l'esclusione da gara di Etica, rilevando il mancato rispetto dell'obbligo dichiarativo previsto dall'art. 47, comma 4, del decreto legge n. 77/2021, quale requisito necessario dell'offerta - obbligo poi riprodotto ai paragrafi 3.3. e 15 del disciplinare di gara-, dunque non sanabile mediante soccorso istruttorio. Inoltre nel medesimo provvedimento si faceva riferimento ad ulteriori carenze della documentazione amministrativa sanabili con ricorso al soccorso istruttorio, al quale però la ricorrente non veniva ammessa per ragioni di economia procedimentale, in quanto tale possibilità veniva ritenuta assorbita dall'esclusione stessa.

5. Con ricorso notificato l'11 settembre 2025 e depositato il giorno successivo, Etica ha impugnato il provvedimento di esclusione, il disciplinare di gara e la modulistica ad esso allegata, nella parte in cui prevedono di rendere più volte la medesima dichiarazione d'impegno all'assunzione di lavoratori di giovane età e di sesso femminile nelle percentuali prescritte dal disciplinare, oltrechè l'eventuale provvedimento di aggiudicazione definitiva ove *medio tempore* intervenuto, articolando un unico motivo di ricorso per violazione della *lex specialis* di gara, dell'art. 101 del d.lgs. 36/2023, nonché per eccesso di potere, difetto del presupposto, di istruttoria, travisamento e sviamento.

Il provvedimento di esclusione sarebbe illegittimo in quanto la mancata valorizzazione (*rectius*, il vero e proprio depennamento) della dichiarazione d'impegno ad assumere, in ipotesi di aggiudicazione, le richieste quote di occupazione giovanile e femminile era stata occasionata dalla scarsa chiarezza e/o equivocità della documentazione di gara che aveva indotto il concorrente in errore nella compilazione della domanda, nella parte in cui non veniva chiarito il riferimento dell'obbligo dichiarativo alle imprese che occupano più di 50 dipendenti come la ricorrente; inoltre tale obbligo dichiarativo in materia di assunzioni poteva dirsi validamente adempiuto in ragione dell'esistenza, nella domanda di partecipazione, di ulteriori dichiarazioni onnicomprensive circa il rispetto "*degli obblighi, delle condizioni di partecipazione e delle condizioni di esecuzione esplicitati nel disciplinare di gara*" (punto 15), nonché circa l'espressa accettazione degli obiettivi, obblighi e condizioni imposti dalla misura cui accede l'intervento, tra cui "*la parità di genere e la protezione e*

valorizzazione dei giovani” (punto 16). In ragione di ciò la Commissione di Gara avrebbe dovuto ammettere la ricorrente al soccorso istruttorio, peraltro espressamente ammesso al paragrafo 14 del disciplinare di gara, in quanto la dichiarazione mancante era contenuta nella documentazione amministrativa.

Inoltre il disciplinare di gara sarebbe illegittimo nella parte in cui imponeva di rendere più volte la medesima dichiarazione d’impegno.

6. Si sono costituiti in giudizio sia Gest che la Regione Umbria, spiegando difese sostanzialmente conformi. L’esclusione della ricorrente sarebbe un esito obbligato a fronte delle chiare previsioni di legge e di disciplinare di gara; inoltre l’omessa e/o erronea dichiarazione non era soccorribile, come chiarito da giurisprudenza recente del Consiglio di Stato, che, valorizzando il testo della legge - la quale qualifica l’obbligo dichiarativo in questione come “requisito necessario dell’offerta” - , sottolineava la necessità che la relativa dichiarazione venisse presentata al momento della domanda, in modo che l’offerta potesse venire valutata nel rispetto degli obiettivi previsti per le misure finanziate con il PNRR.

7. All’udienza in camera di consiglio del 23 settembre 2025 il Collegio, ritenuto il giudizio già maturo per la decisione, ha rappresentato alle parti presenti la possibilità della definizione dello stesso con sentenza in forma semplificata ai sensi dell’art. 60 cod. proc. amm.. Il ricorso è stato quindi trattenuto in decisione.

8. Preliminarmente, si ravvisa la sussistenza dei presupposti di legge ex art. 60 cod. proc. amm. per la definizione della presente controversia con sentenza in forma semplificata all’esito della trattazione cautelare, essendo la causa matura per la decisione e stante l’assenza di cause ostative.

9. Il ricorso è fondato, per quanto di seguito specificato.

10. L’art. 47 del D.L. n. 77 del 2021, norma applicabile a tutte le procedure finanziate con fondi PNRR, al comma 4 prescrive che *“Le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all’inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell’offerta, di criteri orientati a promuovere l’imprenditoria giovanile, l’inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l’assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne. Il contenuto delle clausole è determinato tenendo, tra l’altro, conto dei principi di libera concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, nonché dell’oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi dell’Unione europea, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile e di tasso di occupazione delle persone disabili al 2026, anche in considerazione dei corrispondenti valori medi nonché dei corrispondenti indicatori medi settoriali europei in cui vengono svolti i progetti. Fermo restando quanto previsto al comma 7 è requisito*

necessario dell'offerta l'aver assolto, al momento della presentazione dell'offerta stessa, agli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile”.

11. In attuazione di tale norma, il disciplinare di gara della procedura *de qua* al punto 3.3. prevedeva che nell'ipotesi di aggiudicazione, ove si presentasse la necessità di nuove assunzioni, avrebbe dovuto garantirsi, per l'esecuzione di lavori, almeno il 5% di lavoratrici e almeno il 30% di lavoratori o lavoratrici di età inferiore ai 36 anni; per l'esecuzione dei servizi di progettazione, invece, almeno il 30% per entrambe le categorie.

Trattasi quindi di un incombente che il legislatore, prima, e la stazione appaltante, poi, hanno ritenuto centrale, in quanto *“risponde all'esigenza di imporre dall'alto una ben precisa opzione organizzativa (favor per le assunzioni di giovani e donne). Dunque si tratterebbe di un elemento qualificante che illumina la qualità dell'offerta, e ciò proprio in ordine a quanto previsto dal PNRR e dal presupposto piano europeo next generation UE i quali prevedono, sì, il rilancio dell'economia ma ferma restando la primaria esigenza di avviare il rilancio stesso anche e soprattutto grazie alle nuove leve e ad una maggiore valorizzazione del lavoro femminile. Di qui la scelta, pertanto, per cui le quote rosa/giovanili costituiscono elemento essenziale di qualità dell'offerta”* (Cons. Stato, Sez. V, 20 marzo 2024, n. 2688).

12. In concreto tale obbligo dichiarativo andava adempiuto in sede di presentazione dell'offerta “flaggando” l'apposita dichiarazione di cui al paragrafo 12 della domanda di partecipazione, riferito al sub- paragrafo dedicato *“agli operatori economici che occupano un numero pari o superiore a 15 dipendenti”*.

La ricorrente, che occupa più di 50 dipendenti, interpretava erroneamente il predetto paragrafo 12 nella parte in cui – diversamente da quelli che lo precedevano, che indicavano il range di applicabilità soggettiva della relativa dichiarazione, specificando oltre al limite minimo anche il limite massimo, ovvero *“operatori economici che occupano un numero pari o superiore a 15 dipendenti e non superiore a 50”* – si limitava a riferirsi agli *“gli operatori economici che occupano un numero pari o superiore a 15 dipendenti”* senza specificare ulteriormente *“superiore a 50 dipendenti”*: in ragione di ciò Etica si convinceva che la detta previsione non le fosse applicabile e, per tale motivo, la depennava, come fatto con quella precedente.

13. La decisione della Commissione di Gara di escludere la ricorrente senza consentirle di regolarizzare la dichiarazione mediante soccorso istruttorio deve però ritenersi illegittima, in quanto adottata in violazione dell'art. 101 del Codice Appalti e dell'analoga previsione di cui all'art. 14 del

disciplinare, oltre che del principio del risultato, oltre che in ultima analisi sproporzionata rispetto all'obiettivo avuto di mira dalla norma.

13.1. Il Collegio non ignora l'esistenza di un orientamento del Consiglio di Stato (tra le pronunce più recenti Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2025, n. 6091, id. sez. V, 18 agosto 2025, n.7065) che *in subiecta materia* ha affermato l'inapplicabilità del soccorso istruttorio, ma le particolarità della vicenda in esame inducono a discostarsi da tali precedenti per le ragioni di seguito esposte.

Le pronunce contrarie all'applicabilità del soccorso istruttorio poggiano sui seguenti assunti:

- il depennamento (e non la semplice omessa valorizzazione) della dichiarazione sull'obbligo assunzionale denotava una chiara volontà contraria all'adempimento dell'obbligo, con la conseguente impossibilità di ravvisare un errore/incertezza immediatamente percepibili nel contenuto dell'offerta che consentisse il ricorso al soccorso istruttorio anche nella variante più "allargata" di cui all'art. 101, comma 3 del cd. soccorso procedimentale;
- la contestuale accettazione incondizionata di tutte le previsioni del disciplinare non varrebbe a superare tale dichiarazione di segno contrario;
- l'obbligo di assunzione, anche se potrebbe non venire mai concretamente in rilievo (giacchè l'idoneità del personale già impiegato impedirebbe di dover ricorrere a nuova manodopera), non può ritenersi requisito di esecuzione ma elemento essenziale dell'offerta, da vagliarsi necessariamente al momento della valutazione della stessa, specie in riferimento ad imprese che occupano un numero esiguo di dipendenti (come osservato da Cons. Stato n. 6091/2025).

13.2. Nel caso in esame due elementi distonici rispetto al quadro di cui sopra dovevano indurre la Commissione a ravvisare una effettiva omissione/inesattezza/irregolarità suscettibile di essere sanata con il soccorso istruttorio:

- Etica non si era limitata ad accettare incondizionatamente "*il rispetto degli obblighi, delle condizioni di partecipazione e delle condizioni di esecuzione esplicitati nel disciplinare di gara*", bensì anche (punto 16 della domanda) con valenza più ampia ed onnicomprensiva "*gli obiettivi, gli obblighi e le condizionalità imposti dalla specifica misura cui accede l'intervento, e segnatamente: [...] i principi trasversali della parità di genere, della protezione e valorizzazione dei giovani [...] il tutto, a pena di sospensione o revoca del finanziamento in caso di accertata violazione dei predetti principi*"; se dunque il più contiene il meno, tale dichiarazione poteva ricomprendere anche quella contestata, di ampiezza più limitata;
- il depennamento della riga contestata era una misura adottata dalla ricorrente oltre che nella dichiarazione in esame anche in quella precedente (che non si applicava alla ricorrente quanto al numero dei dipendenti occupati) come per tutte le altre dichiarazioni ritenute non pertinenti (come ad esempio le situazioni soggettive implicanti esclusione di cui agli artt. 94 e ss. del Codice): tale

circostanza avrebbe dovuto indurre la Commissione ad inferirne non già la volontà negoziale negativa ma la scarsa chiarezza e l'errore, cui doveva porsi rimedio con il soccorso istruttorio.

13.3. L'argomento fondamentale su cui poggia il provvedimento espulsivo di Etica è che *“l'impegno all'occupazione giovanile e femminile “è requisito necessario dell'offerta”. In altri termini la mancata assunzione dell'impegno rende l'offerta priva di un requisito necessario, rendendo tamquam non esset e, quindi, non sanabile mediante soccorso istruttorio la sua mancanza”*.

In realtà, però, un'interpretazione conforme al principio del risultato e rispettosa della *ratio legis* alla tutela dell'occupazione giovanile e femminile induce a ritenere che requisito essenziale dell'offerta sia non tanto la presentazione della dichiarazione d'obbligo, ma che tale obbligo sia effettivamente assunto e garantito dall'offerente, che allorchè partecipa ad una procedura pubblica finanziata con i fondi PNRR deve garantire la tutela di quei valori di cui la misura si fa promotrice: del resto la dimostrazione di ciò risiede nel fatto che la relativa dichiarazione non viene allegata all'offerta, così da farne parte integrante, bensì viene resa nella domanda di partecipazione, unitamente alle altre dichiarazioni amministrative. In questo senso la relativa dichiarazione non potrebbe rientrare effettivamente nella *“documentazione che compone l'offerta tecnica ed economica”* di cui l'art. 101, comma 1 lettera b) del Codice escludono la soccorribilità, bensì si tratterebbe più correttamente di sanare un'omissione/inesattezza/irregolarità della documentazione amministrativa, in linea con l'interesse generale alla più ampia partecipazione.

E' evidente infatti che il depennamento di una dichiarazione d'obbligo, il cui contenuto era stato accettato sotto la propria responsabilità in altra parte della domanda (in cui si evidenziavano anche le conseguenze di decadenza dal finanziamento nel caso di mancato rispetto dell'obbligo medesimo) determinava un evidente contrasto e una conseguente incertezza che avrebbe richiesto di essere sanato tramite richiesta di chiarimenti e conseguente soccorso istruttorio.

13.4. Infatti *“l'attivazione del soccorso istruttorio obbedisce, per vocazione generale (art. 6, l. n. 241/1990), ad un fondamentale principio antiformalistico che guida l'azione dei soggetti pubblici ed equiparati. Con riguardo alle procedure ad evidenza pubblica, essa si fa carico di evitare, nei limiti del possibile, che le rigorose formalità che accompagnano la partecipazione alla gara si risolvano — laddove sia garantita la paritaria posizione dei concorrenti — in inutile pregiudizio per la sostanza e la qualità delle proposte negoziali in competizione e, in definitiva, del risultato dell'attività amministrativa.”* (ex multis, T.A.R. Lazio, Roma, sez. V, 17 ottobre 2024, n. 18000, T.A.R. Sardegna, sez. II, 13 dicembre 2023, n. 939, Cons. Stato, sez. V, 14 luglio 2022, n. 5992).

In altri termini l'attivazione del soccorso istruttorio costituirebbe nel caso in esame diretta applicazione del principio del risultato sostanziale, alla cui attuazione è funzionale la libera concorrenza tra le imprese, e che nell'attuale contesto normativo rappresenta un super principio con

valenza precettiva e non meramente programmatica, perché criterio interpretativo e applicativo di tutte le disposizioni del nuovo Codice dei Contratti pubblici (cfr. T.A.R. Veneto, 11 settembre 2024 n. 2142 che richiama Cons. Stato, sez. V, 21 agosto 2023 n. 7870). Ciò varrebbe a maggior ragione nell'ipotesi in cui la stazione appaltante, operando in violazione di tale principio, impedisca al concorrente che abbia presentato l'offerta di gran lunga migliore di aggiudicarsi la commessa (cfr. T.R.G.A. Bolzano, 25 ottobre 2023, n. 316). In tal senso appare sproporzionata la sanzione dell'esclusione di una concorrente che non aveva effettivamente omesso di obbligarsi o espresso inequivocabilmente la volontà contraria, ma era caduta in un mero errore formale (occasionato dalla formulazione della *lex specialis*, non del tutto perspicua sul punto) a fronte della manifestazione dell'obbligo di vincolarsi a tutte le previsioni imposte dal PNRR (tra cui quelle di interesse in tema di lavoro femminile e giovanile) manifestata espressamente in altra parte della domanda.

13.5. In ogni caso, anche a voler ritenere - in osservanza di una prospettiva più formalistica ed ancorata al dato letterale della legge - che la dichiarazione dell'obbligo assunzionale sia parte integrante dell'offerta, la concorrenza dei due elementi di specialità della presente controversia (ovvero la presenza di una dichiarazione onnicomprensiva in altra parte della domanda ed il depennamento della dichiarazione) in quanto indici di contrasto e quindi scarsa chiarezza nelle dichiarazioni della offerente - piuttosto che implicanti la chiara volontà di non volersi vincolare all'obbligo assunzionale - dovevano legittimamente indurre la Commissione a ritenere applicabile il soccorso istruttorio procedimentale di cui all'art. 101, comma 3, del D.Lgs. n. 36 del 2003. Tale istituto è pacificamente applicabile quando sussistano dubbi sugli elementi essenziali dell'offerta tecnica ed economica, ed è finalizzato “*ad acquisire chiarimenti da parte del concorrente che non assumono carattere integrativo dell'offerta, ma siano finalizzati unicamente a consentire l'esatta interpretazione e a ricercare l'effettiva volontà del concorrente, superandone le eventuali ambiguità.*” (Cons. Stato, sez. V, 08 febbraio 2024, n. 1307).

Nel caso in esame proprio il depennamento di un obbligo imposto a pena di esclusione da parte di una ditta che occupava più di 50 dipendenti e che si era già impegnata al rispetto sostanziale di tale onere in altra parte della domanda imponeva la richiesta di chiarimenti, al fine di accertare quale fosse l'effettiva volontà negoziale: e la presenza in atti della dichiarazione più ampia ed onnicomprensiva escludeva che potesse configurarsi modifica dell'offerta in violazione della *par condicio* degli offerenti.

13.6. In un caso analogo, in cui la dichiarazione d'obbligo era stata invero prestata ma in forma assolutamente generica, così da non consentire la verifica del rispetto delle percentuali imposte dalla stazione appaltante, T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 22 maggio 2025 n. 3916 ha ammesso l'offerente al soccorso istruttorio al fine di sanare le carenze della domanda.

13.7. Ed ancora, in tema di soccorso istruttorio quanto all'omesso versamento del contributo ANAC, qualificato dalla legge quale condizione di ammissibilità dell'offerta, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 6 del 2025 ne ha riconosciuto l'esperibilità, valorizzando il principio di proporzionalità e il principio del risultato, dato che l'esclusione di un concorrente poteva legittimamente derivare solo dall'effettivo mancato pagamento del contributo all'esito dell'attivazione del soccorso istruttorio, e non già dal mero mancato pagamento entro il termine di presentazione delle offerte.

13.8. Analogamente, nel caso in esame l'esclusione della ricorrente per l'erroneo depennamento della dichiarazione concernente gli obblighi assunzionali previsti per le procedure PNRR in presenza di altri elementi della domanda da cui fosse possibile inferire l'assunzione dell'obbligo costituiva misura sproporzionata e violativa del principio del risultato, potendo risolversi le ambiguità circa il contenuto dell'offerta mediante il ricorso al soccorso istruttorio.

14. Per quanto esposto, dall'annullamento del provvedimento dell'esclusione consegue la riammissione in gara di Etica, e l'ammissione della ricorrente al soccorso istruttorio al fine di poter correggere il refuso e, in ragione del maggior punteggio ottenuto, divenire aggiudicataria della gara. Ove medio tempore fosse stata adottata l'aggiudicazione, dovrà essere annullata ed il contratto di appalto dichiarato inefficace.

15. Le spese di lite possono essere compensate, stante la non univocità della giurisprudenza in materia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati, e dichiara inefficace il contratto nelle more eventualmente stipulato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Floriana Venera Di Mauro, Consigliere

Elena Daniele, Referendario, Estensore