Pubblicato il 30/10/2025

N. 08436/2025REG.PROV.COLL.
N. 04111/2025 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4111 del 2025, proposto dalla Seth s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Ribaudo e Francesco Carità, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Ribaudo in Palermo, via Mariano Stabile n. 241;

contro

la Azienda Ulss n. 7 Pedemontana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Diego Signor, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

della Massucco Costruzioni s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Luigi Pingitore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza in forma semplificata del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) n. 00735/2025, resa tra le parti e relativa alla procedura CIG B2CC63F37E.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Massucco Costruzioni s.r.l. e della Azienda Ulss n. 7 Pedemontana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2025 il Cons. Roberto Prossomariti e viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO

1. L'Azienda U.L.S.S. n. 7 Pedemontana, con la delibera del direttore generale n. 1564 del 16 agosto 2024, ha indetto una procedura negoziata per l'affidamento di un appalto integrato. L'oggetto del contratto era la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di demolizione della vecchia sede dell'ospedale di Asiago (VI), da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'importo a base d'appalto era di € 1.770.732,59. Tale importo era così suddiviso: € 44.356,66 per la progettazione esecutiva (di cui € 35.614,68 per compenso professionale non soggetto a ribasso e € 8.741,98 per spese generali soggette a ribasso) e € 1.726.375,93 per i lavori (di cui € 1.676.375,93 per lavori soggetti a ribasso ed € 50.000,00 per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso). Di conseguenza, l'importo totale soggetto a ribasso ammontava a € 1.685.117,91.

Alla procedura hanno partecipato due operatori economici: la Seth s.r.l. e la Massucco Costruzioni s.r.l. All'esito della gara, la Massucco si è classificata al primo posto con un punteggio totale di 96,61, avendo offerto un ribasso unico del 33,89% sull'importo soggetto a ribasso. Tuttavia, nel compilare il modulo dell'offerta economica, Massucco ha indicato l'importo netto per l'esecuzione dei lavori in € 1.114.031,45 (oltre ai 50.000,00 € per oneri non ribassabili), mentre, per quanto riguarda il campo relativo alla progettazione esecutiva, ha inserito la dicitura "zero", accanto all'importo non soggetto a ribasso di € 35.614,68 per il compenso professionale.

A fronte di ciò, l'U.L.S.S., con nota del 3 marzo 2025, ha avviato il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta e ha chiesto chiarimenti a Massucco. Nella nota, l'Amministrazione ha premesso che il ribasso unico offerto doveva applicarsi a tutte le voci soggette a ribasso e ha ricalcolato gli importi netti corretti secondo il ribasso del 33,89%: € 1.108.252,13 per i lavori e € 5.779,32 per la progettazione esecutiva, oltre agli importi non ribassabili. Ha quindi chiesto a Massucco di confermare tali importi. Con nota del 12 marzo 2025, Massucco ha confermato che il ribasso unico si applicava sia ai lavori che alla progettazione. A seguito di questa conferma, il responsabile unico del procedimento ha proposto l'aggiudicazione, che è stata formalizzata dall'U.L.S.S. con la delibera del direttore generale n. 617 del 28 marzo 2025.

La società Seth, con una nota del 2 aprile 2025, ha invitato l'Amministrazione a procedere in autotutela all'esclusione di Massucco, sostenendo che, a quest'ultima, fosse stato illegittimamente permesso di sanare un elemento essenziale mancante della sua offerta.

L'U.L.S.S. ha respinto l'istanza con il provvedimento prot. n. 35067 del 14 aprile 2025. Nella sua risposta, l'Amministrazione ha affermato che l'offerta di Massucco era inequivocabile, poiché il ribasso percentuale complessivo indicato sulla piattaforma Sintel (33,89%) corrispondeva a quello riportato nel modulo cartaceo, e che la richiesta di chiarimenti non era un soccorso istruttorio ma una "semplice precisazione logica".

2. La Seth ha, quindi, proposto ricorso di fronte al TAR Veneto, impugnando l'aggiudicazione e gli atti presupposti che avevano ritenuto ammissibile l'offerta della Massucco e chiedendo l'accertamento del proprio diritto all'aggiudicazione. La ricorrente ha argomentato che l'offerta di Massucco era inizialmente indeterminata e incerta e che era stata poi modificata in violazione del principio di immodificabilità, a seguito di un'anomala sollecitazione della stazione appaltante.

3. Con sentenza n. 735 del 2025, il TAR ha rigettato il ricorso.

Secondo il Collegio, la *lex specialis* della gara prevedeva chiaramente l'applicazione di un ribasso percentuale unico su un importo complessivo negoziabile, specificando inoltre che, in caso di discordanza tra i dati inseriti sulla piattaforma telematica Sintel e quelli del modulo cartaceo, sarebbero prevalsi i primi. Secondo il giudice di primo grado, l'offerta presentata da Massucco sulla piattaforma Sintel indicava in modo inequivocabile sia il ribasso percentuale unico del 33,89% sia la conseguente offerta economica complessiva. Anche il modulo cartaceo riportava lo stesso ribasso unico da applicare all'intero importo soggetto a ribasso. Di conseguenza, la mancata compilazione del campo relativo alla progettazione è stata considerata dal Tribunale una mera svista e non, come sosteneva la ricorrente, un'offerta di ribasso del 100% su quella voce.

Sulla base di questa premessa, il TAR ha concluso che la richiesta di chiarimenti inviata dall'U.L.S.S. a Massucco non ha costituito una modifica dell'offerta, poiché la volontà negoziale del concorrente era già stata espressa in modo sufficientemente chiaro e univoco. La stazione appaltante si sarebbe limitata a rilevare una semplice imprecisione nel modulo e a invitare la concorrente a specificare meglio un dato già desumibile dall'offerta complessiva, senza alterarne la sostanza.

L'operato dell'Amministrazione è stato inoltre giudicato coerente con i princìpi del risultato e della fiducia, codificati agli articoli 1 e 2 del nuovo codice dei contratti pubblici. Tali princìpi impongono alle stazioni appaltanti di privilegiare il raggiungimento del risultato sostanziale e di valorizzare l'effettiva volontà dell'offerente, superando le ambiguità formali. Il Tribunale ha ritenuto che interpretare l'offerta per ricercarne la reale portata, giungendo a un esito certo, fosse un'azione legittima e in linea i richiamati princìpi.

Infine, il TAR ha affermato che, anche qualora l'azione dell'U.L.S.S. fosse stata considerata un'attivazione del soccorso istruttorio, sarebbe stata comunque legittima. L'articolo 101, comma 3, del d.lgs. 36/2023 consente, infatti, esplicitamente alla stazione appaltante di richiedere chiarimenti sui contenuti

dell'offerta economica al fine di superare eventuali dubbi sulla sua portata e ricercare l'effettiva volontà del concorrente.

4. Avverso la sentenza del TAR, la Seth ha proposto appello.

L'appellante sostiene che la sentenza del TAR si basi su un'errata interpretazione dei fatti. Il TAR ha ritenuto che la ditta controinteressata avesse omesso per una "mera svista" di compilare la parte dell'offerta economica relativa alla progettazione esecutiva. In realtà, però, quel campo non era vuoto, ma era stato espressamente compilato con il valore "€ ZERO", sia in cifre che in lettere. Questa errata premessa fattuale, secondo l'appellante, invalida l'intero ragionamento della sentenza.

Nell'appello si contesta il fatto che la Stazione Appaltante, invece di chiedere giustificazioni per l'offerta di zero euro, abbia consentito alla ditta controinteressata di modificare la propria offerta economica dopo la scadenza dei termini. Questa modifica postuma, da "zero" a "€ 5.779,32" per la progettazione, costituirebbe una palese violazione del principio fondamentale dell'immodificabilità dell'offerta, posto a garanzia della *par condicio* tra i concorrenti e del corretto svolgimento delle gare.

L'appellante sostiene che, se l'offerta non fosse stata modificata, la ditta aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa. Un'offerta che azzera i costi per la progettazione esecutiva (offrendo un ribasso del 100% sulla parte ribassabile) sarebbe anomala perché in contrasto la normativa sull'equo compenso (legge n. 49/2023).

5. Si è costituita la Massucco, chiedendo il rigetto dell'appello.

6. Si è costituita anche l'Azienda Sanitaria, chiedendo che l'appello sia dichiarato inammissibile o, comunque, rigettato nel merito. L'inammissibilità dipenderebbe dal fatto che l'appellante non ha contestato un capo autonomo della sentenza del TAR (quello relativo al c.d. soccorso procedimentale), che da solo sarebbe sufficiente a sostenere la decisione.

7. All'udienza del 23 ottobre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In primo luogo deve essere rigettata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Amministrazione.

Dal tenore dell'atto di appello si evince chiaramente che la Seth contesta l'operato dell'Amministrazione, sia che lo stesso venga qualificato come mera richiesta di chiarimenti, sia che si sia in presenza di un vero e proprio soccorso istruttorio, poiché ad essere fatti valere sono il principio di immodificabilità dell'offerta e quello della *par condicio* tra i partecipanti alla gara, principi che il soccorso istruttorio non può, comunque, alterare.

2. Per l'esame del merito dell'appello è opportuno richiamare brevemente le pertinenti disposizioni della legge di gara.

Secondo il disciplinare, la presentazione dell'offerta economica, identificata come Busta C, doveva avvenire obbligatoriamente ed esclusivamente attraverso la piattaforma telematica Sintel, seguendo il percorso guidato fino al terzo *step* denominato "Invia offerta" (paragrafi 18 e 22). A pena di inammissibilità, l'offerta doveva includere il modello predisposto dalla stazione appaltante, ovvero l'allegato 04 "*Modulo di offerta economica*", debitamente compilato e firmato digitalmente.

In questo modulo, il concorrente doveva indicare un unico sconto percentuale offerto in ribasso sull'importo a base di gara, specificandolo sia in cifre che in lettere, con la precisazione che in caso di discordanza sarebbe prevalsa l'indicazione in lettere. Era inoltre obbligatorio, a pena di esclusione, indicare i costi della manodopera e i costi aziendali per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro, come richiesto dai paragrafi 4.5 e 22.

Il concorrente doveva anche specificare il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) applicato e, se diverso da quello indicato dalla stazione appaltante, era tenuto a dichiararne l'equivalenza in termini di tutele per i lavoratori.

I valori economici dovevano essere inseriti anche direttamente negli appositi campi del sistema Sintel e, in caso di discrepanza tra quanto inserito sulla

piattaforma e quanto riportato nel modulo allegato, sarebbero stati ritenuti validi gli importi inseriti sulla piattaforma Sintel.

Per quanto riguarda la disciplina del ribasso, il disciplinare stabiliva che questo dovesse essere unico e applicato a un importo complessivo ben definito. Il paragrafo 24.2, relativo ai criteri di aggiudicazione, menziona esplicitamente un "*ribasso percentuale unico sull'importo a base d'asta*", confermando, quindi, che doveva essere presentata un'unica percentuale di sconto.

L'importo totale soggetto a ribasso, come definito nel paragrafo 4.5, è di € 1.685.117,91; questa cifra è la somma dell'importo dei lavori soggetti a ribasso (€ 1.676.375,93) e delle spese generali relative al servizio di progettazione esecutiva (€ 8.741,98). Sono invece esplicitamente esclusi dal ribasso il compenso professionale per la progettazione, pari a € 35.614,68, e gli oneri per la sicurezza, pari a € 50.000,00, come dettagliato nella tabella del paragrafo 4.5 e ribadito nel paragrafo 4.7.

3. Dalle disposizioni richiamate emerge che gli operatori erano tenuti a proporre, nell'offerta economica, un'unica percentuale di ribasso, che avrebbe inciso sia l'importo dei lavori soggetti a ribasso che quello delle spese generali relative al servizio di progettazione esecutiva.

Tale conclusione è suffragata anche dal tenore testuale del modulo di offerta economica, di cui all'allegato 04. In esso si legge che l'impresa "*offre l'unico ribasso percentuale nella misura del ..., sull'importo dell'appalto soggetto a ribasso di € 1.685.117,91 (importo lavori soggetti a ribasso € 1.676.375,93 + importo spese progettazione esecutiva soggetto a ribasso € 8.741,98). Pertanto, l'importo netto contrattuale per l'appalto in oggetto ammonta: - per l'esecuzione dei lavori ad € ..., oltre € 50.000 per oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso; - per la progettazione esecutiva ad € ..., oltre a € 35.614,68, per il compenso professionale non soggetto a ribasso*".

L'uso della congiunzione "*pertanto*" implica che gli importi per l'esecuzione dei lavori e per la progettazione esecutiva siano la conseguenza matematica dell'applicazione dell'unica percentuale di ribasso offerta.

4. La Massucco, nel proprio modulo, ha correttamente riportato la percentuale di ribasso, pari a 33,89%, già indicata nella piattaforma telematica. Tuttavia ha poi erroneamente inserito tutto l'importo pari a € 1.114.031,45 (1.685.117,91 – 33,89%), nello spazio relativo all'importo per l'esecuzione dei lavori, inserendo invece "*zero*" nello spazio relativo alla progettazione esecutiva.

5. Il Collegio ritiene condivisibile la decisione del TAR, secondo cui la stazione appaltante si è limitata a rilevare un'imprecisione nel modulo e a invitare la società a specificare meglio un dato già desumibile dall'offerta complessiva, senza alterarne la sostanza.

Al riguardo è corretto anche il riferimento all'art. 101, comma 3, d.lgs. 36 del 2023, che dispone: «*La stazione appaltante può sempre richiedere chiarimenti sui contenuti dell'offerta tecnica e dell'offerta economica e su ogni loro allegato. [...] I chiarimenti resi dall'operatore economico non possono modificare il contenuto dell'offerta tecnica e dell'offerta economica*».

Con tale disposizione, il nuovo codice dei contratti pubblici ha positivizzato il c.d. soccorso procedimentale, già ammesso dalla giurisprudenza nella vigenza del precedente codice. Il soccorso procedimentale, tra l'altro, si distingue dal soccorso istruttorio in senso proprio per il fatto di avere ad oggetto le offerte (mentre il soccorso istruttorio riguarda la documentazione amministrativa necessaria per la partecipazione alla gara).

Ricorrendo a tale forma di collaborazione procedimentale è, in linea generale, ammessa la rettifica di eventuali errori di scritturazione o di calcolo dell'offerta tecnica o economica, a condizione che alla rettifica si possa pervenire con ragionevole certezza e, comunque, senza attingere a fonti di conoscenza estranee all'offerta. Il soccorso procedimentale consiste, infatti, nella possibilità di richiedere al concorrente di fornire chiarimenti volti a consentire l'interpretazione della sua offerta e a ricercare l'effettiva volontà dell'offerente superando le eventuali ambiguità dell'offerta, a condizione di giungere a esiti certi circa la portata dell'impegno negoziale con essa assunta (Cons. Stato, Sez. V, 04/06/2024, n. 4984; id. 03/11/2023, n. 9541).

Nel caso di specie, si è trattato esclusivamente di correggere un modulo che avrebbe dovuto, fin dall'inizio, riportare le voci dei due importi ridotti dalla medesima percentuale di ribasso, correttamente indicata tanto nella piattaforma telematica quanto nel modulo stesso. Non vi è stata, quindi, alcuna modifica dell'offerta economica, la cui consistenza era già immediatamente percepibile sulla base della documentazione sottoscritta dalla società.

6. Per le ragioni esposte l'appello deve essere rigettato. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese processuali, che si liquidano in euro 3.000 (tremila/00), oltre accessori di legge, in favore di ciascuna parte costituita.

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

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

Michele Corradino, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

Roberto Prossomariti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Roberto Prossomariti	**Michele Corradino**

IL SEGRETARIO