Pubblicato il 02/02/2026

N. 00837/2026REG.PROV.COLL.
N. 08741/2025 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 8741 del 2025, proposto da Security Service S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG N.D., rappresentata e difesa dall'Avvocato Andrea Abbamonte, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

contro

Regione Toscana, non costituita in giudizio;

Estar Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocato Domenico Iaria, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n.18;

per la riforma della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza) n. 01647/2025,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Estar Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2026 il Cons. Francesca Picardi e uditi per le parti gli Avvocati Abbamonte e Iaria;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.Security Service s.r.l. ha impugnato il provvedimento prot. N. 1073 del 2025, con cui Estar l'ha esclusa dalla procedura aperta per la stipula di convenzioni-quadro ex art. 26 della legge n. 488 del 1999 per il servizio di vigilanza ed attività correlate per le Amministrazioni contraenti della Regione Toscana, unitamente a tutti gli atti connessi (tra cui la richiesta di integrazione documenti, formulata in sede di soccorso istruttorio), chiedendo altresì la declaratoria di inefficacia del contratto di appalto eventualmente stipulato nelle more.

2.Il provvedimento di esclusione è stato fondato sull'omessa regolarizzazione del DGUE nel termine assegnato con la richiesta formulata in sede di soccorso istruttorio, in cui si legge "nel DGUE viene dichiarato il possesso della licenza prefettizia senza però l'indicazione delle classi e degli ambiti territoriali coperti e dichiarando altresì di aver presentato istanza di estensione senza indicare per quali ambiti/classi". Più precisamente, la Security Service s.r.l. ha allegato alla sua risposta due documenti identici (consistenti nella domanda di partecipazione integrata e conforme all'altra richiesta formulata in sede di soccorso istruttorio), nonostante fosse stata sollecitata dalla Stazione appaltante anche la dichiarazione integrativa del DGUE.

Ad avviso della ricorrente, da un lato, la dichiarazione richiesta non sarebbe stata necessaria, in quanto sostituita dalla dichiarazione contenuta nel DGUE, da considerarsi quale autocertificazione in ordine al possesso del requisito speciale di cui all'art. 6 del disciplinare di gara, e, dall'altro lato, rileva non la data della trasmissione, ma quella della formazione in formato digitale della dichiarazione, avvenuta in epoca anteriore alla scadenza del termine assegnato.

3. Il T.a.r. ha rigettato il ricorso, condannando la ricorrente alla refusione delle spese di lite alla controparte costituita.

In primo luogo ha escluso che la dichiarazione contenuta nel DGUE integrasse un'autocertificazione in ordine al possesso del requisito speciale di cui all'art. 6 del disciplinare di gara o, comunque, fosse conforme ed esaustiva a fronte dell'articolata

richiesta dell'art. 6 della lex specialis, per cui ha ritenuto del tutto legittimo il ricorso al soccorso istruttorio da parte dell'Amministrazione, data l'indisponibilità in formato digitale della documentazione e la sua assenza nel fascicolo virtuale dell'operatore economico. Inoltre, evidenziata l'assoluta assenza della risposta della ricorrente in ordine alla prova del possesso del requisito speciale di partecipazione riguardante le classi e gli ambiti territoriali di copertura della licenza di sua titolarità (assenza integrante una grave negligenza), ha ritenuto che "detta carenza non consenta di accedere ad un soccorso di chiarimenti, ostandovi il dato letterale dell'art. 101 del d.lgs. n. 36 del 2023 e l'art. 14 del disciplinare". In particolare l'art. 14 del disciplinare di gara prevede che "ove il concorrente produca dichiarazioni o documenti non perfettamente coerenti con la richiesta, la Stazione appaltante può chiedere ulteriori precisazioni o chiarimenti limitati alla documentazione presentata in fase di soccorso istruttorio, fissando un termine a pena di esclusione", mentre, nel caso in esame, l'operatore economico, in ordine ad una delle due richieste formulate dalla stazione appaltante, è rimasta inerte, con grave negligenza. Nella sentenza si è anche sottolineato che il termine assegnato in sede di soccorso istruttorio è perentorio, in quanto teso ad assicurare la celere definizione delle procedure di gara, in armonia con il principio del risultato e della par condicio.

4. Avverso tale sentenza l'originaria ricorrente ho proposta appello, deducendo: 1) e 2) l'error in iudicando e l'erronea motivazione sul primo motivo di ricorso ed in particolare la violazione degli artt. 3 e 101 del d.lgs. n. 36 del 2023, 14 del disciplinare di gara e dei principi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza, proporzionalità, in quanto la produzione di un documento errato in sede di soccorso istruttorio non è identificabile con la mera inerzia dell'impresa soccorsa e non può comportare l'esclusione del concorrente dalla gara, essendo tenuta la stazione appaltante, in presenza di un mero errore di trasmissione telematica, ad invitare nuovamente il concorrente a chiarire la propria posizione a mezzo di richiesta integrativa di produzione documentale, tenuto conto, peraltro, della formazione del documento richiesto in data anteriore alla scadenza del termine assegnato (come dimostrato dall'invio in data 5 settembre 2025 del documento firmato digitalmente in data 30 giugno 2025 e come confermato dal precedente di

questo Consiglio n. 5343 del 2025, interpretato formalisticamente nella sentenza impugnata); 3) l'error in iudicando e l'erronea motivazione sul secondo motivo di ricorso ed in particolare la violazione degli artt. 3, 91 e 101 del d.lgs. n. 36 del 2023 e dei principi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza, proporzionalità, essendo la dichiarazione contenuta nel DGUE già di per sé esaustiva, stante l'indicazione, da un lato, del possesso del requisito e, dall'altro del numero di registrazione della propria licenza, senza che fosse richiesta la specifica indicazione delle classi di servizio e degli ambiti territoriali.

Si è costituita la Estar, contestando la tardività ed inammissibilità del secondo motivo, non avendo l'appellante impugnato tempestivamente, entro il 24 giugno 2025, la richiesta di soccorso istruttorio, oltre all'inammissibilità dell'intero ricorso, stante il passaggio in giudicato del capo della sentenza (non impugnato), avente ad oggetto la legittimità dell'art. 14 del disciplinare di gara; in subordine ha concluso per l'infondatezza del ricorso.

All'udienza del 29 gennaio 2026, previa rinuncia all'istanza cautelare e previo deposito di ulteriori memorie, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

5. Il ricorso è ammissibile.

In particolare, il secondo motivo, con cui si è denunciata la superfluità della richiesta formulata dalla Stazione appaltante in sede di soccorso istruttorio, non può ritenersi precluso dalla risposta fornita e dell'assenza di una immediata impugnazione (entro il 24 giugno 2025), posto che il provvedimento lesivo e, dunque, impugnabile è esclusivamente quello di esclusione, mentre quello precedente di soccorso istruttorio è solo un atto-endoprocedimentale, che non condiziona, peraltro, in modo inequivoco l'esito del sub-procedimento con esso avviato (così anche Cass., Sez. U., 21 febbraio 2019, n. 5194, che ha escluso l'autonoma impugnabilità dell'atto con cui viene richiesta ulteriore documentazione, in quanto inidoneo a determinare la stasi procedimentale, pure nell'ipotesi inottemperanza, essendo sempre necessaria l'adozione di uno specifico provvedimento, così affermando che, in tema di procedimento amministrativo, l'atto endoprocedimentale che non possa essere considerato come un diniego esplicito, né come un provvedimento dotato di

autonoma capacità lesiva, è impugnabile solo unitamente all'atto conclusivo del procedimento amministrativo e non autonomamente, ad eccezione dei casi in cui assuma carattere di vincolatività, determinando in via inderogabile il contenuto dell'atto conclusivo del procedimento, ovvero comporti un arresto procedimentale). Invero, in linea di principio, la richiesta di soccorso istruttorio ha una capacità lesiva solo ipotetica e meramente potenziale, per cui non è immediatamente impugnabile, salva la sua possibile impugnazione unitamente al provvedimento lesivo, che determina l'arresto del procedimento, e, cioè, al provvedimento di esclusione, la cui motivazione sia costituita dall'inottemperanza del soccorso istruttorio.

Parimenti la mancata proposizione dell'appello avverso la parte della sentenza che motiva la reiezione del ricorso in considerazione dell'omessa impugnazione dell'art. 14 del disciplinare di gara non impedisce la formulazione di contestazioni in ordine all'asserita inesatta applicazione della clausola de qua. A ciò si aggiunga che il passaggio motivazionale a cui si riferisce l'appellata integra un mero obiter.

6.Tuttavia, l'appello è infondato.

6.1. Possono essere trattati congiuntamente, in quanto vertono sullo stesso oggetto, i primi due motivi di appello, che denunciano l'error in iudicando e l'erronea motivazione in ordine al rigetto del primo motivo di ricorso ed in particolare la violazione degli artt. 3 e 101 del d.lgs. n. 36 del 2023, 14 del disciplinare di gara e dei principi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza, proporzionalità, in quanto la produzione di un documento errato in sede di soccorso istruttorio non è identificabile con la mera inerzia dell'impresa soccorsa e non può comportare l'esclusione del concorrente dalla gara, essendo tenuta la stazione appaltante, in presenza di un mero errore di trasmissione telematica, ad invitare nuovamente il concorrente a chiarire la propria posizione a mezzo di richiesta integrativa di produzione documentale, stante la formazione del documento richiesto in data anteriore alla scadenza del termine assegnato (come dimostrato dall'invio in data 5 settembre 2025 del documento firmato digitalmente in data 30 giugno 2025 e come confermato dal precedente di questo Consiglio n. 5343 del 2025, interpretato formalisticamente nella sentenza impugnata).

L’art. 14 del disciplinare, che si occupa del soccorso istruttorio, stabilisce che “ove il concorrente produca dichiarazioni o documenti non perfettamente coerenti con la richiesta, la Stazione Appaltante può chiedere ulteriori precisazioni o chiarimenti, limitati alla documentazione presentata in fase di soccorso istruttorio, fissando un termine a pena di esclusione”.

L’appellante, nell’invocare l’applicazione di tale clausola del disciplinare, ricostruisce il soccorso istruttorio attivato nel caso di specie in modo unitario, senza tenere conto che la Stazione appaltante ha formulato due distinte ed autonome richieste: una di integrazione del DGUE (avente ad oggetto le classi e gli ambiti territoriali della licenza prefettizia e della istanza di estensione della stessa) e l’altra di integrazione della domanda di partecipazione (avente ad oggetto l’indicazione del soggetto firmatario della convenzione e l’eventuale adozione di misure di self-cleaning). Rispetto alla prima richiesta istruttoria è pacifico che l’appellante non abbia fornito alcuna risposta, in quanto, pur avendo redatto tempestivamente la dichiarazione integrativa del DGUE, per un proprio errore, ne ha omesso la trasmissione alla Stazione appaltante nel termine assegnato, inviando un documento diverso. Da tale premessa deriva che correttamente il giudice di primo grado ha escluso la possibilità, da parte della Stazione appaltante, di chiedere alla Security Service s.r.l. precisazioni o chiarimenti, visto che l’art. 14 del disciplinare limita espressamente gli ulteriori approfondimenti alla documentazione presentata in fase di soccorso istruttorio, per cui un’altra richiesta sarebbe stata possibile esclusivamente in relazione alla integrazione della domanda di partecipazione, correttamente inviata, ma non al DGUE, di cui non è stata trasmessa alcuna integrazione. A ciò si aggiunga che, in base al tenere letterale dell’art. 14 del disciplinare, la richiesta di ulteriori chiarimenti e precisazioni dopo l’attivazione del soccorso istruttorio non è un atto dovuto, per cui richiede una giustificazione dell’errore dell’operatore economico, che, nel caso di specie, invece, non è stata neppure allegata. Né i precedenti di questo Consiglio richiamati dall’appellante (Cons. Stato, Sez. III, 12 dicembre 2023, n. 10718; Cons. Stato, Sez. V, 18 giugno 2025, n. 5343) sono pertinenti, riferendosi a fattispecie in cui nel termine assegnato è stata fornita una risposta, sia pure incompleta o imprecisa, mentre, nel caso di

specie, l'errore nell'invio, da parte della Securituy Service s.r.l., dei documenti allegati si è tradotto nell'assenza di un qualsiasi riscontro rispetto ad una delle due richieste formulate.

6.2. Pure è infondato l'ultimo motivo, con cui si sono lamentati l'error in iudicando e l'erronea motivazione sul secondo motivo di ricorso ed in particolare la violazione degli artt. 3, 91 e 101 del d.lgs. n. 36 del 2023 e dei principi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza, proporzionalità, essendo la dichiarazione contenuta nel DGUE già di per sé esaustiva, stante l'indicazione, da un lato, del possesso del requisito e, dall'altro del numero di registrazione della propria licenza, senza che fosse richiesta la specifica indicazione delle classi di servizio e degli ambiti territoriali.

Invero il DGUE, nel richiedere all'operatore economico di inserire il numero di registrazione della licenza o dell'autorizzazione necessaria ai fini dell'espletamento del servizio, non impedisce affatto di indicare gli ulteriori dati prescritti dalla lex specialis. In particolare, alla luce dell'art. 6.1 del disciplinare, avente ad oggetto i requisiti di ordine speciale, ai fini della partecipazione alla gara, è necessario il possesso della licenza di istituto di vigilanza ex art. 134 TULPS per le classi funzionali richieste nell'appalto, valide nell'intero territorio di tutte le province ricadenti nel lotto o nei lotti per cui è presentata la domanda, oppure, in alternativa, per le classi funzionali richieste, per una qualsiasi delle province o parti di provincia unitamente alla/e notifica/e di estensione presentata/e alla competente Prefettura entro la data di scadenza del termine per presentare l'offerta. Ne deriva che la mera indicazione nel DGUE del numero di registrazione della licenza posseduta, senza la specificazione della classe e dell'ambito territoriale (oggetto di licenza e/o della richiesta di estensione), è lacunosa ed incompleta in rapporto all'art. 6.1 del disciplinare, sicché risulta del tutto legittima, da parte della stazione appaltante, la richiesta di soccorso istruttorio. Pure va aggiunto che, in questa sede, è irrilevante ogni indagine in ordine al possesso o meno del requisito, visto che l'esclusione è avvenuta, ai sensi dell'art. 101, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023, in conseguenza dell'incompletezza del D.G.U.E. e dell'inottemperanza alla integrazione richiesta con il soccorso istruttorio.

7. In definitiva, l’appello deve essere rigettato.

Le spese di lite devono essere integralmente compensate, stante la peculiarità e complessità della questione e la proposizione da parte dell’Amministrazione di eccezioni infondate.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Maggio, Presidente FF

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Picardi

IL PRESIDENTE
Alessandro Maggio

IL SEGRETARIO