

La natura essenziale del Piano Economico-Finanziario (PEF) nelle concessioni pubbliche e i limiti al soccorso istruttorio

T.A.R. Calabria, II 17 giugno 2025, n. 1060

Di Riccardo Renzi

Guida alla lettura

La sentenza del T.A.R. Calabria, Sez. II, n. 1060/2025, offre una lettura sistematica del ruolo del Piano Economico-Finanziario (PEF) nel contesto delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni di servizi. Il Tribunale chiarisce che, quando la *lex specialis* lo prevede espressamente, il PEF asseverato da un professionista abilitato diventa elemento essenziale dell'offerta, la cui mancanza non può essere sanata tramite soccorso istruttorio. La decisione si pone in continuità con la giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato, rafforzando l'indirizzo sostanzialistico in tema di validità dell'offerta tecnica. Nella parte finale, la nota evidenzia alcuni rischi connessi all'elevato tecnicismo delle clausole di gara, in termini di accessibilità e concorrenzialità del mercato.

a. Il ruolo del PEF nelle concessioni: tra discrezionalità della stazione appaltante e obbligatorietà funzionale

Nel nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023), il Piano Economico-Finanziario non è previsto come elemento obbligatorio per tutte le procedure di affidamento. Tuttavia, la sua centralità nelle **concessioni di servizi**, specie ai sensi dell'art. 182, comma 5, emerge con chiarezza nella prassi e nella giurisprudenza.

Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 5196 del 13 giugno 2025, ha affermato che il PEF, ove richiesto dalla *lex specialis*, costituisce **elemento essenziale per la valutazione dell'equilibrio economico-finanziario dell'offerta**. In questo senso, la sua mancata sottoscrizione da parte di un professionista abilitato priva il documento del requisito minimo di attendibilità, comportando l'incompletezza sostanziale dell'offerta tecnica.

La sentenza in commento si colloca su questa linea interpretativa, ribadendo che l'obbligo di asseverazione non può essere degradato a mero formalismo.

b. Clausole escludenti, tipicità e limiti al soccorso istruttorio

Il Collegio affronta anche la questione della legittimità della clausola di gara che impone la sottoscrizione del PEF. Essa non è considerata una clausola escludente **atipica**, ma piuttosto una disposizione coerente con la logica funzionale delle concessioni pubbliche, nelle quali il rischio operativo grava sull'operatore economico. Di conseguenza, il **soccorso istruttorio** è precluso in presenza di una carenza **sostanziale** dell'offerta. La mancanza totale di sottoscrizione professionale non può essere colmata successivamente, in quanto incide sulla validità originaria del documento. Tale approccio è perfettamente in linea con l'indirizzo espresso dal Consiglio di Stato (Sez. V, 10 gennaio 2023, n. 324), che ha escluso la sanabilità postuma degli elementi che implicano valutazioni tecnico-professionali ex ante.

Gli aspetti specifici della motivazione del T.A.R.

a. La presunta disparità di trattamento tra operatori economici

Una parte significativa del ricorso ha riguardato il presunto trattamento preferenziale nei confronti di un altro operatore economico, al quale era stato consentito di chiarire il contenuto del PEF mediante soccorso istruttorio.

Il T.A.R. rigetta tale censura distinguendo con precisione tra:

- **Una situazione di dubbio formale**, dove il documento era presente ma la sua sottoscrizione risultava di dubbia leggibilità;
- **Una situazione di mancanza assoluta**, dove l'asseverazione era del tutto assente.

Questa distinzione si fonda su un principio consolidato secondo cui **le offerte tecniche incomplete in parti essenziali non sono suscettibili di integrazione successiva**, come confermato anche da Cons. Stato, Sez. V, 29 aprile 2025, n. 3633.

b. Sull'inapplicabilità dei CAM (Criteri Ambientali Minimi)

La società ricorrente ha lamentato altresì la mancata inclusione dei CAM nella *lex specialis*, sostenendo che il servizio oggetto della gara (interventi post-incidentali) ricadesse nelle categorie ambientali obbligate dal DM 23.6.2022. Il T.A.R. rigetta anche questa doglianza, affermando che il servizio in questione non rientra nei servizi di igiene urbana continuativa, bensì in attività straordinarie a domanda, per le quali l'applicazione dei CAM non è prevista. Conforme risulta il richiamo alla giurisprudenza secondo cui il **codice CPV** ha valore meramente descrittivo e non determina in modo vincolante l'ambito di applicazione normativa (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 30 gennaio 2025, n. 322).

Conclusioni

La sentenza in esame si distingue per l'equilibrio tra rigore interpretativo e coerenza sistematica. Tre sono i punti fermi della decisione:

1. Il **PEF asseverato**, qualora richiesto dalla legge di gara, diventa **elemento costitutivo** dell'offerta tecnica e condizione di partecipazione sostanziale;
2. La **mancata asseverazione** configura un vizio insanabile, che non può essere oggetto di soccorso istruttorio ex post;
3. L'impostazione seguita rafforza la distinzione tra **concessioni e appalti**, valorizzando la logica del rischio operativo trasferito all'operatore.

Il giudice amministrativo si muove dunque in sintonia con la recente evoluzione del diritto vivente, che ha superato la visione formalistica dell'offerta tecnica e si orienta verso un **approccio sostanzialistico**, centrato sull'idoneità documentale a rappresentare l'equilibrio finanziario dell'iniziativa.

Pur riconoscendo la coerenza della sentenza con il quadro normativo e giurisprudenziale vigente, non può non segnalarsi il rischio che l'**elevato tecnicismo delle clausole di gara**, specie in materia economico-finanziaria, possa tradursi in **barriere all'accesso per le PMI**. L'onere della predisposizione di un PEF asseverato – spesso prima ancora dell'aggiudicazione – comporta costi significativi, che potrebbero disincentivare la partecipazione e compromettere il principio di concorrenza. Sarebbe auspicabile, da parte delle stazioni appaltanti, una maggiore **chiarezza redazionale delle *lex specialis*** e, se possibile, un uso più selettivo

dell'asseverazione ex ante, riservandola alle fasi successive per garantire l'effettiva apertura del mercato, senza sacrificare la serietà e l'attendibilità delle offerte.

18 giugno 2025, per www.italiaius.it

Pubblicato il 17/06/2025

N. 01060/2025 REG.PROV.COLL.

N. 02043/2024 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2043 del 2024, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B33685732F, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Clarizia, Enzo Perrettini e Giulio Vitellozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Vibo Valentia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Rosa Pisani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Flora Multiservice S.r.l. e Viabilità Sicura S.r.l., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

1) per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento, comunicato con nota prot. n. 31538 del 19.11.2024, con il quale la Provincia di Vibo Valentia ha disposto l'esclusione della SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A. dalla procedura di gara per l'affidamento in concessione del *“Servizio di ripristino dello stato dei luoghi e ripristino ambientale su strade e pertinenze compromesse dal verificarsi di sinistri e perdite di carico di competenza dell'Ente Provincia di Vibo Valentia”*, CIG B33685732F;
- della comunicazione prot. n. 31538 del 19.11.2024, trasmessa in data 20.11.2024, con la quale la Provincia di Vibo Valentia ha comunicato, ex art. 90 del d.lgs. n. 36/2023, alla SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A. l'esclusione dalla procedura di gara suddetta;
- del provvedimento prot. n. 33570 del 10.12.2024, con il quale la Provincia di Vibo Valentia ha rigettato l'istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di esclusione di SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A.;
 - di tutti i verbali di gara, ancorché non conosciuti;
 - della graduatoria finale, nelle more eventualmente approvata;
 - della Decisione a contrarre n. 1492 del 12.9.2024, del Bando di gara, del Disciplinare, del Capitolato prestazionale, della Relazione generale, dell'allegato recante *“Requisiti di partecipazione”* e *“Criteri di aggiudicazione”*, e di ogni altro atto o documento facente parte della *lex specialis*, nei limiti dei motivi di ricorso;
 - di tutti gli atti prodromici, connessi e consequenziali, anche non conosciuti;

Con espressa riserva di agire per il risarcimento del danno.

2) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A. il 31.01.2025:

- del provvedimento, comunicato con nota prot. n. 31538 del 19.11.2024, con il quale la Provincia di Vibo Valentia ha disposto l'esclusione della Sicurezza e Ambiente S.p.A. dalla procedura di gara per l'affidamento in concessione del *“Servizio di ripristino dello stato dei luoghi e ripristino ambientale su strade e pertinenze*

compromesse dal verificarsi di sinistri e perdite di carico di competenza dell'Ente Provincia di Vibo Valentia", CIG B33685732F;

- della comunicazione prot. n. 31538 del 19.11.2024, trasmessa in data 20.11.2024, con la quale la Provincia di Vibo Valentia ha comunicato, ex art. 90 del D.lgs. 36/2023, alla SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A. l'esclusione dalla procedura di gara suddetta;

- del provvedimento prot. n. 33570 del 10.12.2024, con il quale la Provincia di Vibo Valentia ha rigettato l'istanza di annullamento in autotutela del provvedimento di esclusione di SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A.;

- di tutti i verbali di gara, ancorché non conosciuti;

- della graduatoria finale, nelle more eventualmente approvata;

- della Decisione a contrarre n. 1492 del 12.9.2024, del Bando di gara, del Disciplinare, del Capitolato prestazionale, della Relazione generale, dell'allegato recante "Requisiti di partecipazione" e "Criteri di aggiudicazione", e di ogni altro atto o documento facente parte della *lex specialis*, nei limiti dei motivi di ricorso;

- di tutti gli atti prodromici, connessi e consequenziali, anche non conosciuti;

nonché per l'annullamento:

- della Determinazione n. 2092 del 30.12.2024, comunicata in data 3.1.2025, con la quale la Provincia di Vibo Valentia ha disposto l'aggiudicazione definitiva del "*Servizio di ripristino dello stato dei luoghi e ripristino ambientale su strade e pertinenze compromesse dal verificarsi di sinistri e perdite di carico di competenza dell'Ente Provincia di Vibo Valentia*", CIG B33685732F, in favore della società Flora Multiservice S.r.l.;

- della comunicazione prot. n. 79 del 3.1.2025, con la quale la Provincia di Vibo Valentia ha comunicato, ai sensi dell'art. 184, comma 5, d.lgs. n. 36/2023, di aver disposto l'aggiudicazione definitiva del "*Servizio di ripristino dello stato dei luoghi e ripristino ambientale su strade e pertinenze compromesse dal verificarsi di sinistri e perdite di carico di competenza dell'Ente Provincia di Vibo Valentia*", CIG B33685732F, in favore della società Flora Multiservice S.r.l.;

- della Determinazione n. 2045 del 19.12.2024, con la quale la Provincia di Vibo Valentia ha approvato i verbali di gara e ha proposto di aggiudicare la gara alla società Flora Multiservice S.r.l.;

- di tutti i verbali di gara, ivi compresi:

- il verbale di seduta pubblica n. 1 del 31.10.2024;
 - il verbale di seduta pubblica n. 2 dell'11.11.2024;
 - il verbale di seduta pubblica della Commissione giudicatrice n. 1 del 19.11.2024;
 - il verbale di seduta pubblica della Commissione giudicatrice n. 2 del 26.11.2024;
 - il verbale di seduta riservata della Commissione giudicatrice n. 1 del 26.11.2024;
 - il verbale di seduta pubblica della Commissione giudicatrice n. 3 del 03.12.2024;
- di ogni altro atto prodromico, connesso e consequenziale, anche non conosciuto;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Vibo Valentia, con la relativa documentazione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2025 il dott. Vittorio Carchedi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con Determinazione n. 1492 del 12 settembre 2024, la Provincia di Vibo Valentia ha indetto la procedura di gara per l'affidamento in concessione del "*Servizio di ripristino dello stato dei luoghi e ripristino ambientale su strade e pertinenze compromesse dal verificarsi di sinistri e perdite di carico di competenza dell'Ente Provincia di Vibo Valentia*", CIG B33685732F.

È stato stimato un valore della concessione, ai sensi dell'art. 179 del d.lgs. n. 36/2023, pari a Euro 279.842,22, calcolato su una durata della concessione di sei anni; quanto al criterio di aggiudicazione, è stato scelto quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sulla base dei soli elementi qualitativi, ai sensi dell'art. 185 del d.lgs. n. 36/2023.

2. La SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A. ha partecipato alla procedura, presentando la propria offerta.

3. Con nota prot. n. 31538 del 19 novembre 2024, la Provincia di Vibo Valentia ha comunicato alla società l'esclusione dalla procedura, *“in quanto il Piano Economico Finanziario prodotto in sede di gara non è stato sottoscritto “...anche da un Dottore Commercialista o da un Ragioniere abilitato all'esercizio della professione...”, risultando “...gravemente carente e impreciso, pertanto inattendibile e inaffidabile per l'Amministrazione concedente...” in contrasto con quanto previsto al punto 16 del disciplinare allegato al bando di gara”*.

4. Con nota del 21 novembre 2024, la società ricorrente ha invitato l'amministrazione a rideterminarsi in autotutela sulla decisione di esclusione, chiedendo la riammissione alla procedura.

5. Con nota prot. n. 33570 del 10 dicembre 2024, la Provincia di Vibo Valentia ha rigettato l'istanza di annullamento in autotutela, *“in quanto, in ossequio al punto 16 del disciplinare, la mancata sottoscrizione del PEF, prodotto in sede di gara, da parte di un Dottore Commercialista o da un Ragioniere abilitato all'esercizio della professione, soli competenti ad asseverare la “corretta allocazione dei rischi” specifici del contratto di concessione, ne compromette in modo insanabile l'attendibilità e l'affidabilità e, pertanto, costituisce causa di esclusione”*.

6. In data 4 dicembre 2024, SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A. ha presentato istanza di accesso agli atti, chiedendo l'ostensione:

“A. della documentazione amministrativa prodotta dalla ditta aggiudicataria Flora Multiservice S.r.l. e dalla seconda graduata Viabilità Sicura S.r.l. e degli allegati a corredo;

B. di tutti i verbali di gara, ivi inclusi quelli concernenti l'attivazione del soccorso istruttorio e quelli con cui è stata disposta l'esclusione per talune delle ditte partecipanti".

La richiesta non è stata riscontrata dall'amministrazione.

7. Quindi, con il ricorso introduttivo del presente giudizio, SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A. ha impugnato l'esclusione disposta dalla Provincia di Vibo Valentia, per i seguenti motivi di illegittimità.

7.1. Con il primo motivo, la società ricorrente sostiene che:

- l'art. 16 del Disciplinare, richiamato nel provvedimento di esclusione, non imporrebbe l'esclusione, nel caso di mancata sottoscrizione del PEF da parte di un dottore commercialista o di un ragioniere abilitato;
- l'asseverazione del PEF nelle gare per l'affidamento delle concessioni non sarebbe richiesta dal d.lgs. n. 36/2023;
- infatti, il PEF è un documento che giustifica la sostenibilità dell'offerta e non si sostituisce all'offerta economica, ma ne rappresenta un supporto per la valutazione di congruità, al fine di dimostrare che l'impresa è in grado di gestire proficuamente il servizio in concessione, traendone utili;
- non essendo il PEF una componente dell'offerta economica, la sua mancata sottoscrizione, da parte di un professionista abilitato, non potrebbe essere giustificare l'esclusione, a maggior ragione, nel caso di specie, laddove non è presente la formulazione dell'offerta economica;
- in ogni caso, la riscontrata mancata sottoscrizione del PEF da parte di un commercialista o ragioniere abilitato avrebbe potuto essere oggetto di regolarizzazione mediante la procedura di soccorso istruttorio, senza che ciò comportasse alcuna violazione della *par condicio* fra i concorrenti;
- pertanto, l'esclusione della SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A. dalla procedura (così come la mancata attivazione dell'istituto del soccorso istruttorio) sarebbe illegittima, costituendo una evidente violazione del principio di tipicità e tassatività delle cause di esclusione, nonché dei principi del risultato, della fiducia e

dell'accesso al mercato, che impongono all'amministrazione di procedere all'interpretazione e ad una applicazione non formalistica degli atti della procedura e delle norme di riferimento, dando prevalenza agli aspetti sostanziali e, al contempo, disponendo provvedimenti idonei a conseguire il miglior risultato possibile, in funzione dell'interesse pubblico per il quale è stata indetta la gara.

7.2. Con il secondo motivo, si sostiene che:

- sarebbe da considerare illegittimo l'art. 16 del Disciplinare, laddove dovesse ritenersi che tale disposizione abbia introdotto una causa di esclusione ulteriore rispetto a quelle previste dagli artt. 94 e 95 del d.lgs. n. 36/2023;
- come esposto nel precedente motivo, nessuna norma di legge prevede che la mancata sottoscrizione del PEF, da parte di un dottore commercialista o di un ragioniere abilitato all'esercizio della professione, possa essere considerata quale causa di esclusione dalla procedura di gara;
- l'art. 16 del Disciplinare sarebbe illegittimo anche per violazione del divieto di aggravamento degli oneri procedimentali, nonché del principio di proporzionalità.

7.3. Con il terzo motivo, proposto in via subordinata in caso di mancato accoglimento dei primi due, parte ricorrente sostiene l'illegittimità della *lex specialis* di gara per violazione degli artt. 57, 108 e 185 del d.lgs. n. 36/2023, in quanto essa sarebbe stata redatta senza tenere conto degli obblighi derivanti dai Criteri Ambientali Minimi (CAM) di riferimento e, comunque, perché priva, nei criteri di valutazione, di qualsiasi elemento che valorizzi gli aspetti ambientali connessi all'oggetto della procedura.

7.4. Parte ricorrente ha proposto, altresì, domanda, ex art. 116 c.p.a., avverso il mancato riscontro all'istanza di accesso formulata con nota del 4 dicembre 2024.

8. Si è costituita la Provincia di Vibo Valentia, resistendo al ricorso.

9. Con motivi aggiunti presentati in data 31 gennaio 2025, SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A. ha impugnato, *inter alia*, la Determinazione n. 2092 del 30 dicembre 2024, con la quale la Provincia di Vibo Valentia, nelle more del giudizio, ha disposto l'aggiudicazione definitiva del “*Servizio di ripristino dello stato dei*

luoghi e ripristino ambientale su strade e pertinenze compromesse dal verificarsi di sinistri e perdite di carico di competenza dell'Ente Provincia di Vibo Valentia", nonché i relativi verbali di gara.

In particolare, la ricorrente sostiene l'illegittimità del provvedimento di aggiudicazione in proprio e in via derivata, per i medesimi vizi che avrebbero determinato l'illegittimità del provvedimento di esclusione, impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio.

Con i motivi aggiunti, è stata anche l'istanza, ex art. 116, comma 2, c.p.a., a fronte del riscontro parziale fornito dall'amministrazione (con note prot. n. 999 del 14 gennaio 2025 e prot. 2170 del 27.1.2025) alla richiesta di accesso del 4 dicembre 2024 e a quella successiva del 9 gennaio 2025.

In particolare, parte ricorrente lamenta il mancato accesso: “

- alla documentazione relativa alla verifica dei requisiti di cui agli artt. 94, 95, 98, 100 e 103 del d.lgs. 36/2023 nei confronti dell'impresa aggiudicataria Flora;

- all'offerta tecnica e al PEF prodotti dall'aggiudicataria Flora Multiservice e dalla seconda graduata Viabilità Sicura;

- alle note contenenti i provvedimenti di rigetto delle offerte escluse recanti prot. 31537, 31538, 31539, 31540 del 19.11.2024, e note prot. 33570 e 33571 del 10.12.2024”.

10. All'udienza pubblica del 14 maggio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

11. Il ricorso e i motivi aggiunti, che saranno trattati congiuntamente in considerazione della sostanziale identità delle censure mosse, sono infondati e vanno rigettati per le ragioni che seguono.

12. Sono infondati il primo motivo e il secondo motivo del ricorso introduttivo, entrambi riproposti nei motivi aggiunti.

Parte ricorrente sostiene che l'art. 16 del Disciplinare non imporrebbe l'esclusione, nel caso di mancata sottoscrizione del PEF da parte di un dottore commercialista o di un ragioniere abilitato, e, comunque, l'asseverazione del PEF nelle gare per

l'affidamento delle concessioni non sarebbe richiesta dal d.lgs. n. 36/2023 e la sua mancanza non potrebbe comportare l'esclusione del concorrente dalla procedura (primo motivo); laddove intesa in tal senso, tale disposizione sarebbe illegittima, perché introdurrebbe una causa di esclusione ulteriore rispetto a quelle previste dagli artt. 94 e 95 del d.lgs. n. 36/2023 (secondo motivo).

L'esame delle censure presuppone una riflessione sulla funzione del PEF nelle concessioni.

Al riguardo, si osserva, preliminarmente, che:

- l'art. 182 del d.lgs. n. 36 del 2023 prevede, al comma 5, che: *“i bandi e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico finanziario, sono definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità, intendendosi per tali la reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, la sostenibilità di tali fonti e la congrua redditività del capitale investito. I bandi possono anche richiedere che le offerte siano corredate da manifestazioni di interesse dell'istituto finanziatore”*;

- il citato art. 182, comma 5, contempla, quindi, la facoltà per la stazione appaltante di allegare al bando di gara un modello di PEF; la disposizione dispone, altresì, che la valutazione dell'offerta dovrà avvenire tramite l'analisi del PEF, la cui presentazione sia richiesta dalla stazione appaltante (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 13 giugno 2025 n. 5196);

- secondo la giurisprudenza che si è recentemente occupata della questione, il legislatore non ha inteso imporre un obbligo generalizzato di predisposizione del PEF nelle concessioni, ma ha lasciato spazio alla flessibilità e ad una valutazione discrezionale da effettuarsi caso per caso, in funzione delle caratteristiche peculiari della gara (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 13 giugno 2025, n. 5196);

- la natura facoltativa del PEF verrebbe ulteriormente confermata dall'art. 193 del d.lgs. n. 36 del 2023, che, invece, impone espressamente la presentazione di un PEF asseverato nell'ambito delle proposte di finanza di progetto;

- nondimeno, secondo la giurisprudenza citata, il PEF, pur non essendo obbligatorio in ogni concessione, conserva un ruolo centrale quando il bando (come nel caso di

specie) espressamente lo richieda (cfr. cit. Consiglio di Stato, sez. V, 13 giugno 2025 n. 5196);

- infatti, la concessione si qualifica per il trasferimento del rischio operativo dal concedente al concessionario e, in tale contesto, il PEF ha la funzione di garantire l'equilibrio economico e finanziario dell'iniziativa e la corretta allocazione dei rischi lungo tutto l'arco temporale della gestione della concessione;

- tale documento serve, quindi, a dimostrare *“la concreta capacità dell'operatore economico di eseguire correttamente le prestazioni per l'intero arco temporale prescelto, attraverso la prospettazione di un equilibrio economico e finanziario di investimenti e connessa gestione che consenta all'amministrazione concedente di valutare l'adeguatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 4 febbraio 2022, n. 795 con riferimento al previgente d.lgs. n. 50 del 2016, ma tale impostazione è stata recentemente confermata da Consiglio di Stato, sez. V, 29 aprile 2025 n. 3633 e da Consiglio di Stato, sez. V, 13 giugno 2025 n. 5196, secondo il quale *“Questa nuova visione delle regole del rapporto è in linea con la natura dell'istituto della concessione.*

Nella concessione, i servizi hanno una chiara natura imprenditoriale, nel senso che si rivolgono ad un mercato composto da una pluralità di utenti che ne domandano le prestazioni.

Il rischio assunto dal concessionario si valuta proprio interno alla aleatorietà della domanda di prestazioni, poiché l'errore di valutazione del livello di domanda attendibile condiziona la remuneratività dell'investimento e misura la validità imprenditoriale dell'iniziativa economica.

Si tratta, come noto, di una tipologia di rischio imprenditoriale diversa da quella riscontrabile nel contratto di appalto (di lavori, servizi, forniture), proprio perché entra in giuoco un elemento imponderabile (cioè la domanda di prestazioni per quel servizio pubblico, non determinabile a priori); elemento che nell'appalto non compare”).

13. Così ricostruito il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento, si osserva, quanto al caso di specie, che:

- ai sensi dell'art. 1 del "Capitolato Prestazionale", la procedura in esame ha come oggetto l'affidamento della concessione del *"servizio di pronto intervento in seguito ad incidenti sulla rete viaria provinciale per la rimozione dei materiali solidi e liquidi versati sulle sedi stradali, con bonifica dei siti e ripristino delle condizioni di sicurezza della circolazione"*.

- il successivo art. 2 prevede che *"[i]l corrispettivo del servizio sarà costituito unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio."*

Lo svolgimento del servizio non comporterà alcun addebito di spesa a carico della Amministrazione concedente e il Concessionario si assumerà completamente il rischio d'impresa relativo alla gestione. Gli oneri saranno sostenuti da parte degli autori dei danni o dalle Compagnie di assicurazione che coprono la Responsabilità Civile Auto (RCA) dei veicoli interessati";

- l'art. 16 del Disciplinare di gara ha poi stabilito l'obbligo per i partecipanti di allegare *"a dimostrazione dell'equilibrio economico-finanziario, dei costi gestionali e degli eventuali investimenti con riferimento all'arco temporale della Concessione, quale presupposto per la corretta allocazione del rischio operativo, un dettagliato Piano Economico Finanziario sottoscritto, oltre che dal Legale Rappresentante del concorrente o dal suo Procuratore, anche da un Dottore Commercialista o da un Ragioniere abilitato all'esercizio della professione"*.

- ne consegue che, in tale contesto, il PEF aveva (come precisato dalla giurisprudenza sopra richiamata) la fondamentale funzione di garantire proprio l'equilibrio economico e finanziario dell'iniziativa ed è per tale ragione che è stata prevista la sua sottoscrizione non solo da parte del legale rappresentante dell'impresa, ma anche di un dottore commercialista o di un ragioniere abilitato all'esercizio della professione, figure questa ultime competenti ad asseverare la corretta allocazione dei rischi (cfr. in una fattispecie analoga, Consiglio di Stato, sez. V, 21 agosto 2023, n. 7839);

- trattandosi di un elemento necessario, il difetto della relativa sottoscrizione da parte del dottore commercialista o del ragioniere abilitato implica che il documento non

contiene le caratteristiche necessarie per poter essere qualificato come PEF, mancando la fondamentale funzione di quest'ultimo, che è quella di consentire all'amministrazione di valutare l'equilibrio economico e finanziario dell'iniziativa e la sostenibilità dell'offerta, sicché del tutto legittimamente l'amministrazione ha adottato l'impugnato provvedimento di esclusione (cfr. cit. Consiglio di Stato, sez. V, 21 agosto 2023, n. 7839).

14. Quanto all'invocato soccorso istruttorio, è pacifico che nelle procedure di gara il soccorso procedimentale deve ritenersi ammesso in relazione all'integrazione della documentazione già prodotta, ma non anche per consentire all'offerente di formare atti richiesti dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte, in violazione dei principi di immodificabilità e segretezza dell'offerta, di imparzialità e di *par condicio* delle imprese concorrenti (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 10 gennaio 2023, n. 324).

Nel caso in esame, non può ritenersi che la mancata sottoscrizione del PEF da parte del ragioniere o del commercialista abilitati all'esercizio della professione possa costituire un difetto attinente ad un semplice elemento formale, trattandosi, invece, di una carenza sostanziale non sanabile mediante ricorso all'istituto del soccorso istruttorio. Il PEF, infatti, non è stato originariamente sottoscritto da uno dei suddetti professionisti ed una successiva sottoscrizione avrebbe necessariamente determinato una nuova valutazione di fattibilità del piano dei rischi da parte di questi.

15. Parte ricorrente lamenta, nei motivi aggiunti, anche un diverso trattamento che la Commissione avrebbe riservato alla Viabilità Sicura S.r.l., per la quale ha disposto l'ammissione con riserva e attivato il soccorso istruttorio, chiedendo di "*produrre documentazione integrativa in ordine alla corretta sottoscrizione del PEF da parte anche di "...un Dottore Commercialista o da un Ragioniere abilitato all'esercizio della professione..."*", per come richiesto al punto 16 del Disciplinare di gara". Si tratta, all'evidenza di una censura infondata, poiché, nel caso della Viabilità Sicura S.r.l., l'amministrazione ha inteso chiedere chiarimenti circa la correttezza della sottoscrizione del PEF da parte di "*un Dottore Commercialista o da un Ragioniere abilitato all'esercizio della professione*" (che, comunque, si presentava come

presente), mentre, nel caso della ricorrente, il PEF era del tutto mancante della sottoscrizione del professionista abilitato.

16. È infondato anche il terzo motivo.

La gara in esame ha ad oggetto l'affidamento in concessione del *“Servizio di ripristino dello stato dei luoghi e ripristino ambientale su strade e pertinenze compromesse dal verificarsi di sinistri e perdite di carico di competenza dell'Ente Provincia di Vibo Valentia”*.

Nel caso di specie, non si tratta, dunque, dell'affidamento in concessione del *“servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della pulizia e spazzamento e altri servizi di igiene urbana, della fornitura di contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani, della fornitura di veicoli, macchine mobili non stradali e attrezzature per la raccolta e il trasporto di rifiuti e per lo spazzamento stradale”* oggetto dei CAM allegati al d.m. 23 giugno 2022.

Ne deriva che non trova applicazione la disciplina sui CAM previsti per gli appalti o concessioni riguardanti il *“servizio di pulizia e spazzamento e altri servizi urbani”* di cui alla Sezione 5 del citato d.m. 23 giugno 2022.

Né, invero, assume rilievo la circostanza secondo cui il Bando di gara ha classificato la procedura nell'ambito del Codice CPV *“90611000-3 – Servizi di pulizia stradale”*.

Come chiarito dalla giurisprudenza, in un caso analogo, *“[l]'utilizzo del Common Procurement Vocabulary (CPV) da indicare nelle procedure di gara è obbligatorio dal 1.2.2006 e tale nomenclatura è disciplinata dal regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio come modificato dal regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione, ed è richiamata dalle diverse direttive in materia di appalti e concessioni (articolo 27 della direttiva 2014/23/UE; articolo 23 della 2014/24/UE; articolo 41 della direttiva 2014/25/UE; considerando 58 e diversi altri richiami contenuti nella direttiva 2009/81/CE).*

Il CPV consiste in un sistema unico europeo di classificazione delle attività utilizzato per descrivere l'oggetto dei contratti da affidare. È utilizzato a fini statistici e di raccolta dati, ma la sua funzione primaria è quella di uniformare e standardizzare la descrizione dell'oggetto della gara indicato nel bando, fornendo un riferimento

comune in tutte le lingue dell'Unione europea (comunicato ANAC del 9.5.2023 "Indicazioni sulle corrette modalità di individuazione dei codici CPV").

Indicare in una procedura di gara un codice non congruente con la prestazione da affidare potrebbe comportare la violazione dei principi di trasparenza e pubblicità che impongono, alle stazioni appaltanti, di fornire informazioni chiare e precise sulle procedure onde consentire una valutazione sulla legittimità del loro operato, oltre che degli obblighi di pubblicità legale. Allo stesso tempo, potrebbe violare il principio di par condicio, poiché non consente a tutti gli operatori economici potenzialmente interessati di conoscere le opportunità effettivamente esistenti, con una conseguente violazione del principio di tutela della concorrenza" (cfr. TAR Lombardia Milano sez. I, 30 gennaio 2025, n. 322).

Tuttavia, nel caso di specie, la ricorrente non contesta l'erronea indicazione del CPV90611000-3, bensì, sul presupposto che il codice CPV indicato sia corretto, invoca l'applicazione dei CAM applicabili ai contratti pubblici rientranti in quel codice CPV (cfr. cit. TAR Lombardia Milano sez. I, 30 gennaio 2025, n. 322).

Orbene, prendendo in considerazione la prestazione oggetto della procedura in esame, non può che osservarsi che essa riguarda l'affidamento del "[s]ervizio di ripristino dello stato dei luoghi e ripristino ambientale su strade e pertinenze", che non rientra nell'ambito dei contratti individuati con il codice CPV 90611000-3 quali "Servizi di pulizia stradale".

17. In considerazione dell'infondatezza del ricorso e dei motivi aggiunti e, quindi, dell'accertata legittimità dell'esclusione, non sussistono gli estremi per disporre l'esibizione in via integrale dell'offerta tecnica e del PEF dell'aggiudicataria, della documentazione relativa alla verifica dei requisiti di cui agli artt. 94, 95, 98, 100 e 103 del d.lgs. 36/2023 e dell'altra documentazione di cui parte ricorrente lamenta la mancata ostensione, poiché l'acquisizione documentale non spiegherebbe alcuna concreta utilità ai fini della decisione della causa, ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a..

Infatti, nel caso di esclusione di un candidato ad una gara ad evidenza pubblica, la successiva istanza di accesso agli atti, afferente alla documentazione degli atti di gara, è inammissibile per difetto di interesse.

18. In conclusione, il ricorso e i motivi aggiunti, per le ragioni sopra esposte, si rivelano infondati e vanno entrambi rigettati.

Le spese di lite sono regolate secondo il principio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Condanna SICUREZZA E AMBIENTE S.p.A., alla rifusione, in favore della Provincia di Vibo Valentia, delle spese e competenze di lite, che liquida nella misura di euro 4.000,00, oltre al rimborso delle spese generali nella misura del 15%, nonché oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ivo Correale, Presidente

Francesco Tallaro, Consigliere

Vittorio Carchedi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Vittorio Carchedi

IL PRESIDENTE

Ivo Correale

