

Publicato il 09/02/2022

N. 00096/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 00031/2022 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 31 del 2022, proposto da Società Territorio Strade Ambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Achille Buffardi, Lucia Papa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Anas S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Pietro Raniero Allori, Cecilia Ticca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Anas S.p.A. – Struttura Territoriale Sardegna, non costituito in giudizio;

*nei confronti*

Sicilville S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Marianna Saldiglora, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari*

1) del provvedimento di esclusione assunto dalla Commissione di gara nella seduta di gara del 16.12.2021, comunicato in pari data a mezzo p.e.c., con cui è stata disposta l'esclusione del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese tra la società Territorio Strade Ambiente S.r.l. (in forma abbreviata TSA S.r.l. – mandataria) e la società Gruppo Stazi Mariano S.r.l. (mandante) dalla gara indetta dall'ANAS S.p.a. per affidare in appalto l'esecuzione di “Servizi di M.R. – “Opere in verde e pulizia pertinenze” lungo le SS.SS. del C.M. di Monastir – Struttura Territoriale Sardegna – Area Gestione Rete di Cagliari” – gara CIG 86198350DF

2) della nota prot. CDG-0803119-U del 16/12/2021 con la quale il Presidente della Commissione di gara ha comunicato a mezzo pec il provvedimento sub 1);

3) del verbale relativo alla seduta di gara del 16 dicembre 2021 nel corso della quale è stata disposta l'esclusione del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese tra la società Territorio Strade Ambiente S.r.l. (in forma abbreviata TSA S.r.l. – mandataria) e la società Gruppo Stazi Mariano S.r.l. (mandante) e, contestualmente, data lettura della graduatoria finale con collocazione al primo posto della società Sicilville S.r.l.;

4) del verbale relativo alla seduta di gara del 25 novembre 2021 all'esito della quale la commissione di gara, dopo aver aperto le offerte economiche e dato lettura dei punteggi complessivi assegnati ai concorrenti ammessi, ha rinviato altra data il prosieguo della gara:

5) in via derivata, della proposta di aggiudicazione provvisoria, se nelle more adottato, nei confronti della società Sicilville S.r.l.;

6) sempre in via derivata dello sconosciuto provvedimento di aggiudicazione definitiva, se nel frattempo intervenuto;

7) di ogni altro atto presupposto, antecedente, consequenziale o comunque connesso con quelli impugnati;

nonchè

per l'accertamento del diritto dell'ATI con mandataria la società ricorrente ad essere riammessa alla procedura di gara; per l'accertamento del diritto dell'ATI con mandataria la società Territorio Strade Ambiente S.r.l. (in forma abbreviata TSA S.r.l.) a conseguire l'aggiudicazione della commessa, subentrando, ove del caso, nell'esecuzione della stessa, previa declaratoria di inefficacia del contratto nelle more stipulato; in subordine, per il risarcimento per equivalente dei danni subiti e subendi dall'ATI con mandataria la società Territorio Strade Ambiente S.r.l. per effetto dell'esecuzione degli atti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Anas S.p.A. e di Sicilville S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 febbraio 2022 il dott. Gabriele Serra 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 ricorrente, per quanto qui rileva, ha impugnato il provvedimento assunto dalla Commissione di gara nella seduta di gara del 16.12.2021, comunicato in pari data a mezzo p.e.c., con cui è stata disposta l'esclusione del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese tra la società Territorio Strade Ambiente S.r.l. (mandataria) e la società Gruppo Stazi Mariano S.r.l. (mandante) dalla gara indetta dall'ANAS S.p.A. per affidare in appalto l'esecuzione di "Servizi di M.R. – "Opere in verde e pulizia pertinenze" lungo le SS.SS. del C.M. di Monastir – Struttura Territoriale Sardegna – Area Gestione Rete di Cagliari" – gara CIG 86198350DF.

Ha esposto che all'esito della valutazione delle offerte tecniche, nella seduta pubblica

del 25 novembre 2021, la commissione di gara dava lettura dei punteggi attribuiti a ciascun concorrente e precisamente: 49,64 punti all'ATI con mandataria la ricorrente, 48,03 punti alla società Sicilville e 46,04 punti all'ATI con mandatario il Consorzio Stabile Viagest scarl. Dava poi lettura dei ribassi offerti: a) 45,000% ribasso offerto dall'ATI con mandataria la società TSA S.r.l. b) 28,000% ribasso offerto dalla società SICILVILLE S.r.l. c) 25,210% ribasso offerto dal concorrente ATI con mandatario il Consorzio Stabile Viagest scarl.

2. Tuttavia, l'offerta dell'ATI ricorrente è stata esclusa in quanto *“all'atto dell'apertura della busta digitale contenente l'offerta economica del concorrente ATI T.S.A. SRL – GRUPPO STAZI MARLANO SRL la documentazione denominata “ATI\_Allegato 4 – Dichiarazione di offerta economica.pdf” e “Allegato 5 – Dettaglio costi della manodopera” risulta riferita ad altra e diversa procedura di gara, in quanto i dati identificativi della gara riportati nella suddetta documentazione (codice CIG, n° procedura di gara e descrizione dell'appalto) NON sono corrispondenti a quelli della procedura di cui trattasi. Si rileva, inoltre, l'ulteriore incongruenza fra la percentuale del ribasso inserita nel sistema “Portale acquisti ANAS” (ossia del 43%) con quanto dichiarato nella documentazione suddetta (ossia, 45%)”*, concludendo che *“la commissione, pertanto, ritiene l'offerta presentata dal concorrente irregolare ai sensi dell'art. 59 comma 3°, lett. a), del D.Lgs. 50/2016”* e dunque l'offerta è stata ritenuta irrispettosa dei documenti di gara.

3. Avverso tale esclusione la ricorrente deduce il seguente motivo di diritto:

*Violazione dei punti 13, 17 e 21 del disciplinare – Violazione dell'articolo 59 comma 3°, lett. a), del d.lgs. 50/2016 in relazione all'articolo 83 comma 9 del d.lgs. 50/2016 – Violazione dell'articolo 83 commi 8 e 9 del d.lgs. 50/2016 – Eccesso di potere per istruttoria carente ed errata – Illogicità manifesta*, in quanto la mera indicazione sulla dichiarazione di offerta economica e nel dettaglio dei costi della manodopera di un “CIG” e di un “n. di procedura” non corrispondenti a quelli della procedura di cui è causa è irrilevante, non essendo né il “CIG” né il “n. di

procedura” elementi richiesti dai documenti di gara per la formulazione dell’offerta economica.

In tal senso, evidenzia che il punto 13.2 del disciplinare dispone che l’offerente dovesse “*compilare tutti i campi presenti a video e ad allegare la documentazione richiesta, con le modalità indicate al successivo paragrafo 17*”, il quale ultimo, rubricato “*CONTENUTO DELLA BUSTA C – OFFERTA ECONOMICA*”, non prevede che, “*a pena di esclusione*”, l’offerta economica debba contenere l’indicazione del CIG e del n. di procedura, ma solo il ribasso percentuale offerto al netto degli oneri di sicurezza e dei tributi, la stima dei costi aziendali di cui all’art. 95, comma 10 del Codice e la stima dei costi della manodopera, con apposite giustificazioni sul rispetto dell’art. 97, comma 5, lett. d) del Codice, tutti elementi presenti nell’offerta della ricorrente.

Dunque l’offerta non poteva essere esclusa per l’indicazione erronea di elementi non previsti a pena di esclusione dalla legge di gara, che infatti al punto 22 del disciplinare non menziona certo tale ipotesi, bensì elenca tassativamente altre cause di esclusione in coerenza con l’art. 83 del Codice.

La ricorrente ritiene poi che anche se si ritenesse che l’esclusione dipenda dal fatto che l’errata indicazione del “CIG” e del “n. di procedura” nella dichiarazione dell’offerta economica e nella tabella riepilogativa dei costi della manodopera rappresenti una difformità nella presentazione dell’offerta rispetto ai moduli allegati al disciplinare e messi a disposizione dalla stazione appaltante per la formulazione dell’offerta economica e per il Dettaglio dei costi della manodopera, il provvedimento di esclusione sarebbe comunque illegittimo.

Ciò in quanto, come emerge dal tenore letterale del punto 17 del disciplinare di gara, per la formulazione dell’offerta economica non è richiesto l’utilizzo, a pena di esclusione, di alcun modulo allegato al disciplinare ed una eventuale clausola in tal senso sarebbe nulla ai sensi dell’articolo 83 comma 8 del d.lgs. 50/2016.

Neppure l'incongruenza *“fra la percentuale del ribasso inserita nel sistema “Portale acquisti ANAS” (ossia del 43%) con quanto dichiarato nella documentazione suddetta (ossia, 45%)”* richiamata nel provvedimento, può fondare l'esclusione della ricorrente, in quanto il punto 13.2 del disciplinare prevede espressamente che *“in caso di discordanza tra i valori quotati sulla sezione “Risposta Economica” del Portale Acquisti e quelli risultanti sul file “Modulo Offerta Economica”, verrà ritenuto valido e vincolante quanto indicato in lettere sul citato file”*.

4. Resiste Anas S.p.A. e si è costituita la controinteressata Sicilville S.r.l., che hanno entrambe richiesto il rigetto del ricorso siccome infondato, eccependo in particolare che l'offerta della ricorrente era riferita espressamente ad altro CIG, il quale è riferibile ad altra e diversa gara, peraltro espletata unitamente a quella che qui occupa dall'ANAS S.p.a., *“Opere in verde e pulizia pertinenze”* lungo le SS.SS. del C.M. di Iglesias - CIG n. 861984591D, per la manutenzione del verde delle strade statali della zona di Iglesias.

Ciò è peraltro dimostrato dal fatto che i costi di manodopera ed i costi di sicurezza specifici, sono difforni dall'importo complessivamente offerto, in quanto:

- il costo di manodopera indicato non corrisponde alla percentuale di incidenza del 65,27% sull'offerta economica dichiarata dall'ATI nella stessa offerta economica, ma alla diversa percentuale del 74,58%;
- da ciò discende altresì che i costi di sicurezza aziendale indicati non consentono di operare alcuna valutazione attendibile di congruità sul valore offerto dalla ricorrente.

Valori tutti che risultano invece pienamente coerenti con quelli richiesti ai fini della partecipazione all'altra e diversa gara citata, cui infatti corrisponde il codice CIG dichiarato dalla ricorrente e nella quale l'A.T.I. si è classificata al primo posto.

Né può validamente essere invocato il rimedio del soccorso istruttorio, posto che tali elementi costituiscono elementi essenziali dell'offerta, per cui è

precluso l'accesso alla sanatoria procedimentale di integrazione o modifica della documentazione presentata in sede di gara.

5. Alla camera di consiglio del 02.02.2022, fissata per l'esame dell'istanza cautelare e previa discussione orale, la causa è stata trattenuta per la decisione del merito ai sensi degli artt. 60 e 120, comma 6 cod. proc. amm.

6. Il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

Il provvedimento di esclusione ritiene l'offerta economica presentata dalla ricorrente irregolare perché irrispettosa dei documenti di gara ai sensi dell'art. 59, comma 3 lett. a) del Codice con riferimento a due circostanze in fatto: la prima si riferisce all'indicazione nell'offerta di un CIG e di un numero di procedura non corrispondenti alla gara qui in esame; la seconda alla indicazione di due diverse percentuali di ribasso dell'offerta nel sistema Portale Acquisti Anas (43%) e nella documentazione presentata (45%).

7. La tesi di parte ricorrente per cui il primo profilo riguarderebbe elementi che nemmeno dovevano essere indicati nella documentazione e il secondo sarebbe risolvibile sulla base del par. 13.2 del disciplinare non può essere accolta, in quanto offre una visione solo parziale della problematica riscontrata dalla Commissione nell'offerta presentata dalla ricorrente.

In tal senso infatti, emergono dalla documentazione versata in atti dalle parti resistente e controinteressata, circostanze probatorie idonee a considerare l'offerta carente e contraddittoria nei suoi elementi essenziali e irrispettosa dei documenti di gara, segnatamente con riferimento a quanto prescritto al par. 17 del disciplinare di gara, nella parte in cui impone l'indicazione dei costi aziendali relativi alla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro e dei costi di manodopera.

Le incongruenze rilevate dalla Commissione infatti non possono essere considerate atomisticamente e, come tali, meri errori materiali o discrasie risolvibili sulla base della stessa *lex specialis*, bensì, globalmente considerate, appaiono incidere irrimediabilmente sul contenuto dell'offerta economica presentata e sulla sua conformità al citato part. 17 del disciplinare.

Ciò si comprende muovendo dal secondo profilo contestato, la discrasia dei ribassi, che si connette poi a quello dell'indicazione di CIG e numero di procedura non relativi alla gara in esame.

8. Ed infatti, come eccepito dalla controinteressata, è proprio muovendo dalla lettura di parte ricorrente sul ribasso da prediligere tra i due difforni, pacificamente, dichiarati dalla ricorrente che emerge l'inattendibilità degli elementi essenziali dei costi aziendali e di sicurezza dichiarati nell'offerta della ricorrente e che essi, alla luce di tutti gli elementi istruttori che si vedranno, conducono a determinare una offerta irregolare, siccome, a ben vedere, riferita ad altra gara.

In tal senso, preso a riferimento il ribasso del 45% siccome dichiarato nel "Modulo Offerta Economica" e preferito a quello del 43% indicato nel Portale, come disposto dal par. 13.2 del disciplinare, si evidenzia che la base d'asta al netto degli oneri di sicurezza è di euro 6.475.160,11 che, ribassata del citato 45%, determina l'offerta della ricorrente come pari ad euro 3.561.338,07.

Ciò posto, nella tabella giustificativa dei costi della manodopera indicati in sede di offerta economica, presentata dalla ricorrente, elemento essenziale del costo della manodopera, di cui al par. 17 punto c) del disciplinare, è indicato come detti costi siano pari a euro 2.655.893,76 (doc. 7 ricorrente), il quale tuttavia non è conforme con quanto indicato nell'offerta economica della ricorrente, ove si indica quale percentuale dei costi di manodopera quella del 65,27 % sull'importo a base d'asta depurato degli oneri di sicurezza e come ribassato del 45% (doc. 6 ricorrente). Infatti, il valore di euro 2.655.893,76, dichiarato nella tabella giustificativa, è pari al 74,58% dell'importo offerto, mentre il 65,27 % di incidenza percentuale dei costi di manodopera, valore indicato nell'offerta economica, sarebbe pari al diverso inferiore valore di euro 2.324.485,35.

9. Da tale discrasia discende altresì poi che non può essere considerato attendibile neppure il valore di euro 61.100 di costi relativi alla sicurezza da



rischio specifico dichiarati nell'offerta economica (doc. 6 ricorrente), in quanto, posta la indeterminabilità del costo di manodopera e la correlazione intercorrente tra questi e i costi di sicurezza aziendali, anche il valore indicato per questi ultimi risulta inattendibile siccome fondato su parametri indeterminabili.

Sicché l'offerta economica presentata dalla ricorrente, unitamente alla tabella giustificativa dei costi di manodopera, pur contenendo formalmente, come richiesto dal par. 17 del disciplinare, l'indicazione dei costi di sicurezza aziendali e della manodopera, indica per essi dei valori che non sono proprio riconducibili al ribasso percentuale offerto e alle indicazioni di incidenza contenuti nella stessa offerta economica.

10. Ciò trova una spiegazione - ed un elemento di connessione - proprio con l'altro profilo valorizzato dal provvedimento di esclusione, *i.e.* l'indicazione di un CIG e un numero di procedura non relativi alla gara in esame, in quanto essi non sono semplicemente erronei o incongrui e dunque meritevoli di chiarimenti specifici, bensì proprio riferibili ad altra procedura di gara indetta da Anas, quella avente ad oggetto "Opere in verde e pulizia pertinenze" lungo le SS.SS. del C.M. B di Iglesias.

Come dimostrato dalla documentazione versata in atti, il costo della manodopera di euro 2.655.893,76, (dichiarato nella tabella giustificativa dalla ricorrente) coincide, con l'incidenza del 65,27% (dichiarato nell'offerta economica dalla ricorrente) dell'importo a base d'asta ribassato del 45% relativo all'altra procedura di gara appena richiamata (doc. 8 controinteressata), con circostanza in fatto peraltro incontestata dalla ricorrente e dunque comunque provata *ex art.* 64, comma 2 cod. proc. amm.

È evidente pertanto come dalla documentazione depositata in gara dalla ricorrente, la stazione appaltante non fosse nelle condizioni di comprendere quali fossero gli elementi essenziali dell'offerta economica presentata, risultando delle discrasie tra essi (ribasso - costi di manodopera - costi di sicurezza), che assumono rilievo escludente se si leggono in connessione con

l'indicazione espressa di un CIG e n. di procedura riferibile ad altra procedura di gara indetta da Anas, con i cui parametri sarebbero invece coerenti.

Di tal che, vi è assoluta incertezza sul contenuto dell'offerta economica presentata dalla ricorrente, in quanto, se è pur vero che l'indicazione del CIG non è elemento essenziale dalla cui mancanza (e dunque anche erroneità) possa discendere l'esclusione del concorrente, nondimeno nel caso di specie esso non rileva in quanto meramente erroneo.

Invero, letto in combinato disposto con l'ulteriore profilo del ribasso percentuale offerto del 45%, in discrasia con quello inserito nel Portale, ma preferito, dalla stessa ricorrente, ai sensi del par. 13.2 del disciplinare, emerge una generale contraddittorietà dei valori indicati per i costi di sicurezza aziendale e di manodopera, che sarebbero invece coerenti con quelli riferibili alla diversa gara il cui CIG è stato indicato nell'offerta.

Risulta perciò provata la circostanza, posta a base del provvedimento di esclusione, di offerta "*riferita ad altra e diversa procedura di gara*" e da ciò non può che discenderne l'assoluta non conformità alle indicazioni richieste dalla *lex specialis* (par. 17 disciplinare) in merito all'esatta indicazione agli elementi essenziali dell'offerta economica, risultando perciò l'offerta irregolare ai sensi dell'art. 59, comma 3, lett. a) del Codice dei Contratti.

11. Vale infine rilevare come non possa essere validamente invocato neppure lo strumento del soccorso istruttorio per sanare le irregolarità riscontrate e riportare a coerenza l'offerta, in quanto si tratterebbe di intervenire, modificandoli, sui valori indicati nell'offerta economica.

In senso contrario, senza neppure dover richiamare la problematica relativa all'indicazione separata dei costi di manodopera nell'offerta, è infatti il chiaro disposto dell'art. 83, comma 9 del Codice dei Contratti, per cui il soccorso istruttorio è escluso per le irregolarità afferenti all'offerta economica, come avvenuto nel caso di specie.

In tal senso, l'incompletezza e l'incertezza dell'offerta economica, laddove non consente l'individuazione certa del ribasso offerto, concreta una mancanza di

un elemento essenziale, non sanabile con il soccorso istruttorio, Ne consegue che la Stazione appaltante giammai avrebbe potuto desumere la volontà negoziale dell'offerente attraverso la richiesta di chiarimenti e integrazioni documentali, pena la violazione dell'art. 83, comma 9, d.lgs. n. 50/2016 (da ultimo e tra le tante T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 7 ottobre 2021, n. 10276).

12. In conclusione, il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo, stante la definizione del merito in sede cautelare.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente alla rifusione, in favore di Anas S.p.A. e di Sicilville S.r.l., delle spese del giudizio, che liquida per ciascuno in euro 1.500,00 oltre spese generali ed accessori come per legge.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 2 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente

Tito Aru, Consigliere

Gabriele Serra, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Gabriele Serra**

**IL PRESIDENTE**  
**Dante D'Alessio**

IL SEGRETARIO

