

**TAR Toscana, Sezione Prima, Sentenza n. 827 del 7 maggio 2025**

Appalti di lavori – Documento di valutazione rischi – Mancanza di firma idonea – Esclusione dalla gara – Legittimità

Publicato il 07/05/2025

**N. 00827/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 00943/2025 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

*ex art. 60 cod. proc. amm.;*

sul ricorso numero di registro generale 943 del 2025, proposto da (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di (...), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

(...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

*previa sospensione dell'efficacia,*

- del provvedimento a firma del RUP, datato e comunicato via PEC alla ricorrente il 5.03.2025, avente ad oggetto “Procedura aperta per l'appalto dei lavori di riqualificazione di piazza Piave - PNRR Nextgeneration EU M5C2-I2.1 investimenti in progetti di rigenerazione urbana” – Comunicazione esclusione ai sensi dell'art. 90 c.1 lett. d) del D.L g s. 36 /2023”;

- delle note del Comune di (...), trasmesse via pec in data 11.03.2025 e 19.03.2025;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali, ancorché sconosciuti alla ricorrente, tra i quali, in particolare, quelli ostesi in data 24.03.2025, in seguito ad istanza di accesso agli atti:

- documento del 5.03.2025 denominato “Attestato Controlli”, mediante il quale il Dirigente del Servizio Procedure di Scelta del Comune di (...) ha comunicato al RUP l'esito dei controlli effettuati in ordine ai requisiti di idoneità tecnico-professionale;

- “Verbale terza seduta pubblica” anch'esso del 5.03.2025, mediante il quale il predetto Dirigente ed il RUP hanno dato atto dell'esclusione di (...), con conseguente revoca dell'aggiudicazione provvisoria in suo favore, individuando – quale nuovo operatore offerente il minor prezzo – la Ditta individuale (...) e disponendo l'attivazione di soccorso istruttorio, in favore di uno dei soggetti suoi ausiliari.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di (...) e di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2025 la dott.ssa Silvia De Felice e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La Società (...) s.r.l. ha partecipato alla procedura aperta indetta dal Comune di (...) per l'affidamento dei lavori di riqualificazione di Piazza Piave e si è classificata prima nella graduatoria provvisoria.

Il Comune l'ha quindi invitata a produrre la documentazione necessaria alla verifica del possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionali di cui all'art. 16 della L.R.T. n. 38/2007, richiesti per la partecipazione alla gara, tra i quali è previsto, per quanto qui interessa, il documento di valutazione dei rischi ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 626/1994 (così detto DVR).

La Società, in un primo momento, ha inviato un documento riferibile alla precedente gestione societaria ed è stata perciò invitata dal Comune a fornire quello corretto.

Con provvedimento del 5 marzo 2025, tuttavia, il Comune ha rilevato che “le modalità di sottoscrizione del documento di valutazione dei rischi (DVR), presentato a seguito della richiesta di integrazione della S.A., non consentono di evincerne la paternità e pertanto non è possibile risalire alla data certa di sottoscrizione del documento”. La Società è stata perciò esclusa dalla procedura, con revoca dell'aggiudicazione provvisoria.

Su sollecitazione della Società il Comune, con ulteriore nota del 17 marzo 2025, ha confermato l'esclusione, precisando che sul secondo DVR risulta apposta un'immagine digitale della firma e che “una firma resa in tal modo non può avere valore giuridico per l'impossibilità di verificare l'identità del firmatario e dunque la paternità del documento. Dall'assenza di valore giuridico di una siffatta firma, discende altresì l'impossibilità di attribuire al documento la data certa di cui fa menzione l'art. 28 del D.Lgs. n. 81/2008”.

2. La Società (...) ha impugnato il provvedimento di esclusione e gli altri atti connessi.

Con una prima censura, in sintesi, si lamenta la violazione del principio di

tassatività delle cause di esclusione, oggi sancito dall'art. 10 del d.lgs. n. 36/2023, poiché né la legge, né il disciplinare di gara prevedrebbero che eventuali carenze o irregolarità del DVR possano comportare l'espulsione dell'operatore economico dalla procedura.

Viene inoltre dedotta la carenza di motivazione del provvedimento di esclusione, perché la nota del 5 marzo 2025 sarebbe stata redatta in termini generici e non avrebbe consentito di comprendere quali mancanze dovessero imputarsi al documento.

La stazione appaltante avrebbe poi integrato in modo illegittimo, *ex post*, la motivazione del provvedimento di esclusione, dal momento che, solo nella nota del 17 marzo 2025, sarebbero state indicate in modo specifico le criticità del DVR. Tale condotta, peraltro, avrebbe leso il diritto di difesa della (...), costringendola ad impugnare il secondo atto assieme al primo, ma in un termine più ristretto di quello normalmente previsto dalla legge.

Con una seconda censura si deduce la carenza di istruttoria, posto che i rilievi in ordine al tipo di firma apposta sul DVR non sarebbero scaturiti da adeguati approfondimenti tecnico-informatici, ma da verifiche sommarie e superficiali. L'Amministrazione, peraltro, avrebbe escluso la Società senza consentirle, come richiesto, di presentare il documento cartaceo in originale.

Con una terza censura, infine, si sostiene che l'eventuale apposizione di una scansione delle firme non avrebbe comunque impedito di risalire alla paternità del DVR, dal momento che lo stesso è stato trasmesso all'Amministrazione mediante PEC proveniente dalla casella di posta elettronica certificata di (...) e che le firme sul documento sono comunque corrispondenti a quelle autografe. Non vi sarebbe pertanto un'assoluta incertezza in ordine alla provenienza del documento, unica circostanza che potrebbe giustificare l'esclusione della concorrente dalla gara.

3. Il Comune e la controinteressata (...) si sono costituiti in giudizio per chiedere il rigetto del ricorso.

4. Nella camera di consiglio del 17 aprile 2025 è stato formulato avviso alle parti, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., circa la possibilità di definire la controversia con sentenza in forma semplificata.

La causa è stata dunque discussa e trattenuta in decisione.

5. Ad avviso del Collegio sussistono i presupposti per la definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata, ai sensi degli artt. 74 e 120, comma 6 c.p.a., posto che le censure formulate dalla ricorrente, che si esaminano in modo congiunto, sono palesemente infondate.

Ciò esime, peraltro, dalla necessità di disporre l'integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 12 *bis*, comma 4 del d.l. n. 68/2022.

6. Visto tutto quanto precede, va innanzi tutto evidenziato che il punto 4.3. del disciplinare di gara, nel caso in esame, prevedeva espressamente tra i requisiti di partecipazione quelli tecnico-professionali di cui all'art. 16 della L.R.T. n. 38/2007 che, per quanto qui interessa, impone alle imprese di redigere e conservare il proprio DVR, secondo le modalità definite dalla legge medesima.

La stessa disposizione del disciplinare stabiliva poi che i requisiti tecnico-professionali dovessero essere autocertificati da ciascun operatore economico e che gli stessi sarebbero stati soggetti a controlli d'ufficio da parte della stazione appaltante; laddove le verifiche avessero avuto esito negativo, il disciplinare, al punto 24, prevedeva in modo esplicito l'esclusione dell'aggiudicatario provvisorio.

Va a questo punto rammentato che, in base all'art. 28 del d.lgs. n. 81/2008, il DVR "può essere tenuto... su supporto informatico e deve essere munito anche tramite le procedure applicabili ai supporti informatici... di data certa o attestata dalla sottoscrizione del documento medesimo da parte del datore di lavoro, nonché, ai soli fini della prova della data, dalla sottoscrizione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza territoriale e del medico competente,

ove nominato...”.

Ebbene, dai controlli effettuati dalla stazione appaltante, è emerso che il documento inviato dalla ricorrente non era la scansione di un documento analogico con le firme autografe dei tre soggetti indicati dalla legge, bensì un documento digitale, in formato pdf, sul quale risultavano apposte, mediante la funzione “copia/incolla”, le immagini di dette firme.

Tale circostanza è stata rilevata dal Comune mediante operazioni semplici ed immediate, che non richiedevano particolari competenze tecniche. E’ stato infatti sufficiente evidenziare l’immagine delle firme posizionando il cursore su di esse e cliccandovi sopra; una volta selezionata l’immagine, con il tasto destro è stato inoltre possibile riprodurre a piacimento le firme, con la funzione copia/incolla (cfr. doc. 14 del Comune). E comunque, anche *ictu oculi*, appare evidente che le firme apposte al principio e alla fine del documento sono identiche e perfettamente sovrapponibili (cfr. pagg. 4 e 107 del doc. 6 del Comune).

L’apposizione di firme non valide - né digitali, né analogiche - ha reso impossibile stabilire la paternità del documento e individuare la data certa della sua sottoscrizione.

Ciò significa che la ricorrente non ha provato di possedere il requisito tecnico-professionale di partecipazione previsto dalla legge gara e dalla legge regionale più volte citata sin dal momento della presentazione dell’offerta.

L’esclusione della (...), pertanto, è stata disposta in modo legittimo, per carenza di un requisito di partecipazione, in ossequio a quanto espressamente previsto dai punti 4.3. e 24 del disciplinare.

E comunque, anche a voler prescindere dal puntuale contenuto di queste disposizioni, l’espulsione dell’aggiudicataria provvisoria sarebbe stata comunque legittima, poiché il principio di tassatività delle cause di esclusione non opera per i requisiti di partecipazione, che consentono all’Amministrazione, nell’esercizio di un potere ampiamente discrezionale, di effettuare la propria selezione solo tra

soggetti che possiedano determinate caratteristiche, risorse ed esperienze (cfr. Cons. Stato, sez. V, 31 ottobre 2022, n. 9394 e giurisprudenza ivi citata). Si tratta invero di presupposti di natura sostanziale per la partecipazione alla gara ammessi dall'art. 10, comma 3 del d.lgs. n. 36/2023, a tenore del quale “Fermi i necessari requisiti di abilitazione all'esercizio dell'attività professionale, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono introdurre requisiti speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, attinenti e proporzionati all'oggetto del contratto, tenendo presente l'interesse pubblico al più ampio numero di potenziali concorrenti e favorendo, purché sia compatibile con le prestazioni da acquisire e con l'esigenza di realizzare economie di scala funzionali alla riduzione della spesa pubblica, l'accesso al mercato e la possibilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese”.

La trasmissione del DVR a mezzo PEC o la coincidenza delle immagini delle firme con le firme autografe originali sono circostanze irrilevanti che non rendono valida la sottoscrizione e non possono dimostrare né la paternità del documento, né la data della sua formazione e sottoscrizione, in epoca antecedente alla partecipazione alla gara.

A quanto sopra si aggiunga che è del tutto irrilevante il fatto che la stazione appaltante, nel corso del procedimento, abbia chiarito le ragioni dell'esclusione con più atti successivi.

In primo luogo, infatti, nel provvedimento di esclusione del 5 marzo 2025 si evidenziava già che le firme non consentivano di evincere la paternità del documento e la ricorrente non poteva non essere consapevole di quali fossero le criticità delle sottoscrizioni da essa apposte sul documento; in secondo luogo, è stata la stessa ricorrente a chiedere chiarimenti e il Comune, in modo collaborativo e trasparente, le ha fornito ulteriori indicazioni, maggiormente dettagliate; infine, l'Amministrazione, in seno al medesimo procedimento, può chiarire e integrare i provvedimenti assunti, senza che possa per questo parlarsi di motivazione

postuma inammissibile (fenomeno che si può manifestare solo in pendenza di giudizio) o che si possa configurare una qualche violazione dei diritti di difesa del privato che può comunque impugnare ogni singolo atto con gli ordinari strumenti messi a disposizione dall'ordinamento, scegliendo liberamente tra la proposizione di un ricorso principale o di motivi aggiunti.

Infine, dopo aver già permesso alla ricorrente di inviare il secondo DVR, il Comune non era tenuto a consentirle di presentare un terzo documento, questa volta analogico e con firme autografe (che, sia detto per inciso, non è stato prodotto nemmeno in giudizio).

6. In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto.

7. Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite a favore del Comune di (...) e della controinteressata (...), liquidandole in € 4.000,00 oltre oneri accessori come per legge a carico di ciascuna delle ridette parti.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 17 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Silvia La Guardia, Presidente

Silvia De Felice, Primo Referendario, Estensore

Davide De Grazia, Primo Referendario

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Davide De Grazia, Primo Referendario

IL SEGRETARIO

<b>L'ESTENSORE</b>		<b>IL PRESIDENTE</b>
<b>Silvia De Felice</b>		<b>Silvia La Guardia</b>