

**TAR Puglia – Lecce, Sezione Seconda, Sentenza n. 1039 del 10 giugno 2025**

Appalti di servizi – Tassatività cause di esclusione – Non si applica alle modalità di presentazione offerta

Publicato il 10/06/2025

**N. 01039/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 01684/2024 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**Lecce - Sezione Seconda**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1684 del 2024, proposto dalla società (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC indicata in Reginde;

**contro**

- l'(...), non costituito in giudizio;
- il Comune di (...), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC indicata in Reginde;

**nei confronti**

- della società (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC indicata in Reginde;

**per l'annullamento**

- della Determina del 05.11.2024 n. 1189 di aggiudicazione e di affidamento del servizio relativo all'appalto formalizzato nel Bando di Integrazione Scolastica - CIG (...) (...);
  - di ogni atto presupposto e consequenziale, ivi compresi i verbali della Commissione;
- > nonché per la condanna della stazione appaltante alla tutela in forma specifica di cui all'art. 124 c.p.a., disponendo l'aggiudicazione in favore della parte ricorrente nonché l'eventuale subentro nel contratto *medio tempore* stipulato, ovvero, qualora non possibile, per la condanna al risarcimento per equivalente da quantificarsi nel 10% del valore dell'appalto, cui dovranno aggiungersi 5.000 euro a titolo di ristoro o qualsiasi altra somma che il T.a.r. volesse riconoscere in via di giustizia.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2025 il dott. Tommaso Sbolgi e uditi, per le parti, i difensori, come specificato nel relativo verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso r.g. n. 1684 del 2024, notificato il 05.12.2024 alla stazione appaltante nonché il 20.12.2024 alla società controinteressata e depositato il 20.12.2024, la parte ricorrente ha domandato *“l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia esecutiva, della determina del 05.11.2024 n. 1189 di aggiudicazione e di affidamento del servizio relativo all'appalto formalizzato nel Bando di Integrazione Scolastica - CIG (...) (...) e di ogni atto presupposto e consequenziale, ivi compresi i verbali della Commissione (...) con l'effetto conformativo di porre la (...) al primo posto della graduatoria di gara; in via subordinata, l'annullamento, previa sospensione, della procedura di gara, nella parte*

*di interesse e quindi dell'intera procedura di gara; nel caso di accoglimento della domanda principale, chiede il risarcimento del danno in forma specifica attraverso l'aggiudicazione dell'appalto ed il subentro nel contratto, ovvero, qualora non possibile, per equivalente attraverso la condanna della PA a versare alla ricorrente il valore del 10%”.*

1.1. Più precisamente, con un'unica doglianza, la parte ricorrente lamenta, da un lato, che l'offerta dell'aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara per violazione dell'art. 23 della *lex specialis* posto che, anzitutto, non indica – come richiesto espressamente dal bando di gara, a pena di esclusione – i prezzi unitari nell'ambito dell'offerta economica e, in secondo luogo, poiché sono state prese in considerazione dal seggio di gara le tre cifre decimali, anziché le due cifre decimali come richiesto espressamente dalla medesima disposizione del bando di gara; ad ogni modo, lamenta l'illegittimità dell'aggiudicazione impugnata posto che il seggio di gara, nell'applicazione della formula per la determinazione dei punteggi dell'offerta economica, non si sarebbe allineato ai principi di diritto espressi dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 2356/2020.

2. In data 30.12.2024, con atto di mero stile, si è costituita la società controinteressata che con successiva memoria del 24.01.2025, in via pregiudiziale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per violazione dell'art. 40 c.p.a. per difetto di motivi specifici; l'inammissibilità per difetto della prova di resistenza; e comunque, nel merito, ha insistito per l'infondatezza, eccependo peraltro la nullità della clausola del bando di cui all'art. 23 per violazione del principio di tassatività di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 36 del 2023.

3. In data 31.12.2024, con atto di mero stile, si è costituito l'ente locale resistente che con successiva memoria del 24.01.2025, in via pregiudiziale, ha eccepito l'inammissibilità della doglianza formulata, stante la difficile intellegibilità della stessa.

4. All'esito dell'udienza camerale del 27.01.2025, il Collegio – con l'ordinanza n. 63 del 29.01.2025 – pur dando atto della *“sussistenza del requisito del fumus con riguardo alla*

*prima doglianza, stante la chiara e inequivoca prescrizione della legge di gara che impone l'indicazione, a pena di esclusione, dei prezzi unitari (cfr. art. 23 del bando di gara)”, ha respinto l'istanza cautelare per difetto di allegazione del *periculum in mora*.*

5. In data 05.05.2025, la società controinteressata ha depositato una nota della stazione appaltante del 24.04.2025 ad essa indirizzata che reca un chiarimento in ordine alla portata dell'art. 23 della *lex specialis* ed evidenzia come la previsione dell'indicazione, nell'ambito dell'offerta economica, dei prezzi unitari – a pena di esclusione – sia il frutto di un mero refuso-errore materiale.

6. In vista dell'udienza pubblica del 26.05.2025, le parti hanno depositato le memorie *ex art. 73* del codice del processo amministrativo. Nell'ambito delle predette memorie sia la parte resistente che la società controinteressata hanno eccepito l'improcedibilità del ricorso, stante la mancata impugnazione con motivi aggiunti da parte della ricorrente della predetta nota di chiarimenti della stazione appaltante depositata in giudizio in data 05.05.2025.

7. All'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2025, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Così sinteticamente ricostruito il quadro fattuale e processuale di riferimento, il Collegio, in conformità a quanto statuito dal Consiglio di Stato nella sua più autorevole composizione (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria sentenza n. 4/11 e ribadito dalle sentenze sempre dell'Adunanza plenaria n. 9/14 e 5/2015), ritiene prioritariamente *ex artt. 76, co. 4, c.p.a. e 276, co. 2, c.p.c.*, di dover scrutinare anzitutto le eccezioni di rito sollevate dall'Amministrazione resistente e dalla società controinteressata di inammissibilità del ricorso per difetto di specificità dei motivi e di improcedibilità dello stesso per mancata impugnazione con motivi aggiunti della nota di chiarimenti depositata in giudizio in data 05.05.2025.

9. Va, in via liminare, negativamente valutata l'eccezione di inammissibilità per genericità delle censure.

9.1. Al di là ed a prescindere dall'adozione di specifiche formule sacramentali, ciò che rileva ai fini della specificità ed ammissibilità dei mezzi di gravame è il loro carattere perspicuo, inteso come idoneità a rendere comprensibile e percepibile la critica che si muove all'azione dei pubblici poteri, sia in punto di conformità alle fonti normative che ne governano il concreto dispiegarsi nella fattispecie, sia in punto di ragionevolezza, logicità e coerenza dell'*iter* procedimentale seguito, ovvero dell'insussistenza dell'eccesso di potere nelle sue disparate forme sintomatiche.

9.2. È tale intellegibilità delle censure, peraltro confermata dalle stesse difese "*nel merito*" spiegate dalla società controinteressata e dall'Amministrazione, nonché dal chiarimento richiesto alla stazione appaltante sulla portata dell'art. 23 della *lex specialis*, a deporre per l'infondatezza dell'eccezione oggetto di scrutinio.

10. Ciò posto, occorre ora passare alla disamina dell'eccezione pregiudiziale di improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione con motivi aggiunti della nota di chiarimenti depositata in giudizio in data 05.05.2025.

10.1. L'eccezione è priva di pregio.

10.2. Ebbene, come emerge dalla mera lettura della nota datata 24.04.2025 e depositata in giudizio dalla società controinteressata in data 05.05.2025, la stessa va qualificata come mera corrispondenza privata intercorsa tra la stazione appaltante e la società controinteressata (a gara conclusa e in pendenza del presente giudizio) non avente – con tutta evidenza – natura provvedimentoale, con conseguente inammissibilità di un eventuale ricorso per motivi aggiunti impropri proposto in relazione alla stessa.

10.3. Invero, se la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto pacificamente che "*i chiarimenti resi dalla stazione appaltante nel corso di una gara d'appalto non (abbiano) alcun contenuto provvedimentoale, non potendo costituire, per giurisprudenza consolidata, integrazione o rettifica della lex specialis di gara* (cfr., da ultimo, Cons. giust. amm. Sicilia, 8 ottobre 2021, n. 841; id. 20 settembre 2021, n. 806 e giurisprudenza ivi richiamata nonché

Consiglio di Stato sez. V - 04/04/2023, sentenza n. 3465), *a fortiori*, tale conclusione deve necessariamente valere per i chiarimenti forniti del tutto irritualmente una volta esaurita la gara, in pendenza del processo amministrativo.

11. Così superate le eccezioni pregiudiziali, nel merito, il ricorso va accolto per le ragioni di seguito esposte.

11.1. Orbene, l'unica doglianza formulata dalla parte ricorrente è fondata quanto al profilo dell'omessa indicazione dei prezzi unitari nell'ambito dell'offerta economica dell'aggiudicataria, in palese violazione dell'art. 23 della *lex specialis*.

11.2. Tale ultima disposizione – contenuta a pagina 17 del bando di gara prodotto dalla parte ricorrente –, per quanto qui rileva, precisa che: *“l'offerta economica firmata secondo le modalità richieste deve indicare, a pena di esclusione, i seguenti elementi: prezzo complessivo, ribasso percentuale, prezzi unitari, al netto di Iva, nonché degli oneri per la sicurezza dovuti a rischi da interferenze”*.

11.3. La clausola posta dalla stessa stazione appaltante è chiarissima e non presenta alcun margine di ambiguità.

11.4. L'omessa indicazione dei prezzi unitari nell'ambito della relativa offerta economica, oltre ad essere pacificamente ammessa negli atti del giudizio dalla società controinteressata (cfr. pagina 3 e ss. della memoria depositata in data 24.01.2025) nonché a non essere smentita documentalmente dalla stessa, emerge chiaramente anche dal tentativo di ottenere l'*interpretatio abrogans* della clausola escludente di cui all'art. 23 del bando di gara con la formulazione di un quesito sottoposto in corso di causa alla stazione appaltante (cfr. documenti depositati in data 05.05.2025).

11.5. Peraltro, la clausola escludente in questione non può certo essere disapplicata da questo giudicante.

11.6. In proposito, deve ritenersi infondata l'eccezione – formulata dalla società controinteressata – di nullità della predetta clausola per violazione del principio di tassatività di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 36 del 2023.

11.7. La censurata previsione del bando, infatti, non può certo ritenersi nulla per violazione del principio della tassatività delle cause di esclusione, poiché diversi e separati sono gli ambiti di applicazione di tali disposizioni, pur perseguendo esse una finalità comune: l'art. 10 del nuovo Codice dei contratti pubblici mira a tutelare la massima partecipazione alla gara vietando previsioni in tema di requisiti di partecipazione ulteriori a quelle espressamente previste in tale fonte, mentre l'art. 23 del bando si limita a regolamentare le modalità di formulazione dell'offerta (in questo caso economica) in vista di una regolare presentazione della stessa. Dunque giammai una prescrizione di natura tecnico-procedurale relativa alle modalità di formulazione dell'offerta tramite piattaforma telematica potrebbe ritenersi in contrasto con il principio di tassatività delle cause di esclusione pensato e limitato ai requisiti soggettivi dell'offerente (*rectius*, ai requisiti di moralità di cui agli artt. 94 e 95 del d.lgs. n. 36 del 2023): la prima disposizione guarda in qualche modo alla conformità oggettiva dell'offerta, l'altra ai requisiti soggettivi di chi la presenta (cfr. *ex multis*, T.a.r. Perugia, sentenza n. n. 122/2025). Ciò *a fortiori* se si considera che nel diritto amministrativo (a differenza che nel diritto civile) la nullità è eccezionale e necessariamente di stretta interpretazione e che, di contro, la regola è l'annullabilità con il conseguente onere di impugnazione, a pena di decadenza, nei termini perentori previsti dal codice del processo amministrativo.

11.8. Irrilevanti sono poi i chiarimenti forniti in corso di causa alla società controinteressata da parte della stazione appaltante, essendo gli stessi successivi all'aggiudicazione e non presentando la clausola in questione alcun margine di ambiguità.

11.9. Peraltro, se – come già precisato – la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che *“i chiarimenti resi dalla stazione appaltante nel corso di una gara d'appalto non (abbiano) alcun contenuto provvedimentale, non potendo costituire, per giurisprudenza consolidata, integrazione o rettifica della lex specialis di gara (cfr., da ultimo, Cons. giust. amm. Sicilia, 8 ottobre 2021, n. 841; id. 20 settembre 2021, n. 806 e giurisprudenza*

ivi richiamata nonché Consiglio di Stato sez. V - 04/04/2023, sentenza n. 3465), *a fortiori*, tale conclusione deve valere per i chiarimenti forniti del tutto irritualmente una volta esaurita la gara, in pendenza del processo amministrativo.

11.10. Dunque, i chiarimenti non possono certamente modificare la *lex specialis*, pena la sua illegittima disapplicazione, in quanto essi hanno una mera funzione di illustrazione delle regole già formate e predisposte dalla disciplina di gara, contribuendo a renderne chiaro e comprensibile il significato, senza alcuna incidenza in termini di modificazione o integrazione delle condizioni della procedura selettiva (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. III, 27 dicembre 2019, sentenza n. 8873; Consiglio di Stato sez. V - 04/04/2023, sentenza n. 3465).

11.11. Ciò chiarito, con riguardo alla clausola di cui all'art. 23 della *lex specialis* in questione, il Collegio deve dunque richiamare il principio della natura vincolante delle prescrizioni stabilite nei bandi di gara, senza alcun margine di discrezionalità nella loro interpretazione, soprattutto quando il significato delle clausole prescrittive è così chiaro e insuscettibile di diverse opzioni ermeneutiche nella loro attuazione, come nel caso dell'articolo in questione (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato sez. IV, 15/01/2009, (ud. 09/12/2008, dep. 15/01/2009), sentenza n. 157).

Diversamente, verrebbero violati i principi di parità di condizione dei concorrenti, che sarebbe pregiudicata ove si consentisse la successiva modifica e attenuazione delle regole di gara cristallizzate nella *lex specialis*, e del divieto di disapplicazione del bando, quale atto con il quale l'amministrazione si è originariamente autovincolata nell'esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva (cfr. *ex multis*, Consiglio di Stato sez. IV, 15/01/2009, (ud. 09/12/2008, dep. 15/01/2009), sentenza n. 157).

12. In conclusione, assorbite le ulteriori censure stante la piena soddisfazione della pretesa dedotta in giudizio, per le ragioni suesposte, il ricorso va accolto con conseguente annullamento del gravato provvedimento di aggiudicazione.

13. Va, poi, accolta la domanda con cui parte ricorrente (seconda classificata) ha

chiesto la condanna della stazione appaltante ad aggiudicare in suo favore l'appalto di servizi anelato in quanto tale statuizione è consentita dall'art. 124 c.p.a. e consegue all'esclusione dalla gara della controinteressata (aggiudicataria, prima classificata), per effetto della citata statuizione caducatoria.

14. Deve, invece, essere respinta la domanda avente ad oggetto la declaratoria giudiziale d'inefficacia del contratto, non essendo stato ancora stipulato.

15. La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia – Lecce – (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

1) accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla la determinazione del 05.11.2024 n. 1189 di aggiudicazione e di affidamento del servizio relativo all'appalto formalizzato nel Bando di Integrazione Scolastica - CIG (...) (...), e tutti gli atti di gara impugnati;

2) condanna l'Amministrazione resistente ad aggiudicare l'appalto di servizi in questione in favore della parte ricorrente;

3) rigetta la domanda con cui parte ricorrente ha chiesto la declaratoria d'inefficacia del contratto di appalto;

4) condanna l'Amministrazione resistente e la società controinteressata alla refusione delle spese di lite in favore della parte ricorrente, che liquida in € 2.500,00, a carico di ciascuna parte, oltre accessori come per legge e al rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Lecce, nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Nino Dello Preite, Presidente FF

Paolo Fusaro, Referendario

Tommaso Sbolgi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Tommaso Sbolgi**

**IL PRESIDENTE**

**Nino Dello Preite**

**IL SEGRETARIO**