



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto  
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1035 del 2012, proposto da:

Manutencoop Facility Management S.p.A., rappresentato e difeso dagli avv. Stefano Baccolini, Francesco Rizzo, Maurizio Trevisan, con domicilio eletto presso Maurizio Trevisan in Venezia, Cannaregio, 5677; Coopservice Soc. Coop. .A., rappresentato e difeso dall'avv. Maurizio Trevisan, con domicilio eletto presso Maurizio Trevisan in Venezia, Cannaregio, 5677;

***contro***

Azienda Ulss N. 19 Adria, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Miniero, Erika Zanierato, con domicilio eletto presso Erika Zanierato in Mestre, Galleria Teatro Vecchio, 15;

***per l'annullamento***

della determinazione della commissione di gara del 28.5.2012, recante la declaratoria di esclusione dell'offerta della parte ricorrente; della comunicazione del 30.5.2012, prot. n. 17314 della Asl; dei verbali della commissione giudicatrice; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Azienda Ulss N. 19 Adria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 luglio 2012 il dott. Silvia Coppari 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. L'azienda ULSS 19 di Adria, quale capofila anche per le aziende ULSS n. 10 Veneto Orientale e n. 18 di Rovigo, con bando pubblicato in data 25 ottobre 2011, ha indetto una gara con procedura ristretta per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione della durata di 4 anni.

1.2. A seguito del superamento dell'attività di prequalifica, ed entro il termine di scadenza prescritto, presentavano

l'offerta 5 concorrenti fra i quali Manutencoop Facility Management s.p.a. in proprio e quale mandataria della costituenda A.T.I. con Coopservice Soc.Copp.p.a.

1.3. Nel corso della riunione in seduta pubblica del 2 maggio 2012, la commissione di gara riscontrava che la busta "B" presentata da Manutencoop Facility Management s.p.a., contenente l'offerta tecnica, non risultava sottoscritta «in alcuna delle sue costituenti 100 pagine» in violazione dell'art. 1 del disciplinare di gara. Nella successiva seduta pubblica del 14 maggio 2012, il Presidente della Commissione decretava l'esclusione dell'offerta medesima rilevando che l'irregolarità riscontrata (mancata sottoscrizione dell'offerta tecnica) rientrava tra le cause di esclusione tassative ai sensi dell'art. 46 del d.lgs. n. 163 del 2006, nonché delle linee guida emanate sull'argomento dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

2. L'ATI Manutencoop, odierna ricorrente, ha impugnato il provvedimento di esclusione – definitivamente assunto in data 28 maggio 2012 dal seggio di gara – ritenendolo illegittimo per violazione degli artt. 43, comma 1-bis, e 74 del d.lgs. n. 163 del 2006, dei principi generali in materia di gare ad evidenza pubblica, con particolare riguardo al principio di par condicio tra i concorrenti, e per eccesso di potere per falsa rappresentazione dei presupposti di fatto.

2.1. Secondo la ricorrente, infatti, non sarebbe ipotizzabile alcun difetto di sottoscrizione posto che la propria offerta tecnica, conformemente a quanto richiesto dall'art. 1 del disciplinare di gara, risulterebbe composta dai cinque elaborati rispettivamente contrassegnati dalle lettere A, B, C, D, E – quest'ultimo elaborato contenente «la relazione per la gestione dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate» –, e chiusa da una dichiarazione di impegno relativa all'assunzione, entro i termini fissati dall'Amministrazione, delle persone svantaggiate da impiegare nell'appalto, nonché di effettuare ogni anno una relazione sull'andamento dell'inserimento lavorativo medesimo.

2.2. Pertanto, considerato che la suddetta dichiarazione costituirebbe «la parte finale della relazione tecnico-illustrativa e, in definitiva, dell'intero progetto tecnico», ad avviso della ricorrente «la firma apposta in calce alla dichiarazione resa dal concorrente a chiusura dell'elaborato "E" (relazione sulla gestione dell'inserimento delle persone svantaggiate) avrebbe assolto efficacemente alla funzione di specificare la provenienza dell'intera relazione-illustrativa, secondo quanto disposto dall'art. 46, comma 1-bis, del d.lgs. n. 163 del 2006». Conseguentemente l'esclusione disposta nei propri confronti dalla stazione appaltante risulterebbe assunta in contrasto sia con le prescrizioni della *lex specialis* di gara, sia, soprattutto, con le disposizioni generali di cui al richiamato art. 46, comma 1-bis, del d.lgs. n. 163 del 2006.

3. La censura non merita accoglimento.

3.1. Il Collegio rileva che l'art. 1 del disciplinare di gara, nella parte riguardante il contenuto della busta B "Documentazione Tecnica", dispone che essa dovrà contenere: «una relazione tecnico-illustrativa che dovrà essere composta di non oltre 100 pagine in formato A4. Tale relazione dovrà essere introdotta da un indice completo (...)), quale parte integrante di un fascicolo che «rivestirà un'importanza fondamentale per l'assegnazione del punteggio tecnico» e dovrà essere composto «dagli elaborati più sotto indicati all'interno dei quali dovranno essere riportati i contenuti oggetto di valutazione quali sub-parametri». In particolare il progetto tecnico avrebbe dovuto rispettare l'ordine e il contenuto di seguito indicato: "Elaborato A" «sistema organizzativo di fornitura del servizio»; "Elaborato B" «metodologie tecnico operative»; "Elaborato C" «sicurezza, macchinari, attrezzature e prodotti»; "Elaborato D" «migliorie»; "Elaborato E" contenente una «relazione per la gestione dell'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate».

3.1.2. Con specifico riferimento all'elaborato "E", concemente la relazione che qui interessa, sempre l'art. 1 del disciplinare di gara prescrive che in essa, oltre che una serie di elementi specificati alle lettere a), b), c), d), e), la

ditta avrebbe dovuto altresì dichiarare: «f) che si impegna ad assumere entro i termini fissati dall'Amministrazione, le persone svantaggiate segnalate dall'Amministrazione appaltante e, in subordine, proposte dalla ditta stessa sempre entro i limiti del personale da impiegare nell'appalto»; «g) che in caso di aggiudicazione intende assumere, fatta salva la volontà delle persone stesse ed entro i limiti posti dall'art. 12 "Clausola sociale" del capitolo oneri, il personale svantaggiato eventualmente già in carico alla ditta che ha in esecuzione il servizio oggetto della presente gara (...); «h) che si impegna ad effettuare ogni anno una relazione sull'andamento dell'inserimento lavorativo».

3.2. L'articolo del disciplinare in questione specifica, infine, che «la documentazione inerente l'offerta tecnica dovrà essere sottoscritta dallo stesso soggetto che sottoscrive l'offerta economica (in caso di partecipazione in forma associata dal legale rappresentante della ditta mandataria o dalla persona abilitata ad impegnare validamente il concorrente)».

3.3. Orbene, dalla documentazione versata in atti risulta che la relazione tecnica presentata dalla odierna ricorrente è costituita da 100 pagine formato A4 contenente i cinque elaborati descritti alle lettere "A", "B", "C", "D", ed "E" sopra richiamati, tutti privi di specifica sottoscrizione. A tale fascicolo risulta inoltre allegata una scrittura privata con la quale il procuratore speciale di Manutencoop Facility Management s.p.a. dichiara di impegnarsi secondo quanto richiesto alle lettere f) g) ed h) dell'art. 1 del disciplinare di gara.

3.4. Orbene la scrittura in parola non fa alcun richiamo (né generico né specifico) al contenuto della relazione di cento pagine che la precede né ad alcuno dei cinque elaborati prescritti dal disciplinare di gara, limitandosi espressamente alle dichiarazioni di impegno di cui alle citate lettere f), g) ed h).

Sulla base di tali circostanze di fatto, pertanto, deve ritenersi che la relazione in parola, quale documento costitutivo dell'offerta tecnica, sia rimasta priva di qualunque sottoscrizione.

3.5. Conseguentemente deve considerarsi legittima l'esclusione disposta dalla stazione appaltante che ha ritenuto, in ragione di tale carenza, la radicale inammissibilità dell'offerta della ricorrente.

3.6. Al riguardo, il Collegio osserva che la sottoscrizione di un documento è lo strumento mediante il quale l'autore fa propria la dichiarazione contenuta nello stesso, consentendo così non solo di risalire alla paternità dell'atto, ma anche di rendere l'atto vincolante verso i terzi destinatari dell'espressione di volontà (CdS, V, 25.1.2011 n. 528): da qui la necessità dell'apposizione della firma in calce, ovvero a chiusura del documento, a significazione della volontà di condividere pienamente le asserzioni che precedono la sottoscrizione.

3.7. Come già affermato da questa Sezione con la sentenza n. 226 del 2012, nelle procedure concorsuali, «l'offerta si configura come dichiarazione di volontà del privato preordinata alla costituzione di un rapporto giuridico e, dunque, se da una parte la sua sottoscrizione assolve alla funzione di assicurare la provenienza, la serietà, l'affidabilità e l'insostituibilità, dall'altra assume il connotato di condizione essenziale per la sua ammissibilità, sia sotto il profilo formale che sostanziale», sicché la sua mancanza inficia la validità e la ricevibilità della manifestazione di volontà contenuta nell'offerta (CdS, V, 7.11.2008 n. 5547).

3.8. La mancata sottoscrizione dell'offerta, quale atto integrante la domanda di partecipazione alla gara, non può, pertanto, essere considerata alla stregua di una mera irregolarità formale sanabile nel corso del procedimento, perché fa venire meno la certezza della provenienza e della piena assunzione di responsabilità in ordine ai contenuti della dichiarazione nel suo complesso (CdS, IV, 31.3.2010, n. 1832).

3.9. L'offerta presentata dal concorrente in una gara pubblica riveste, infatti, natura di proposta contrattuale, ovvero di impegno negoziale alla stipula del contratto in caso di aggiudicazione: e proprio in quanto la sottoscrizione esprime la volontà di assumere tale impegno, la sua mancanza è causa di inesistenza della proposta negoziale.

3.10. L'essenzialità della sottoscrizione, oltre che nei principi generali appena esposti, trova del resto conforto nel dettato dell'art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, che testualmente prescrive che «le offerte hanno forma di

documento cartaceo o elettronico e sono sottoscritte con forma manuale o digitale, secondo le norme di cui all'art.77». Conseguentemente la disposta esclusione deve ritenersi conforme al dettato dell'art. 46, comma 1-bis, dello stesso d.lgs, il quale stabilisce che «la stazione appaltante esclude i candidati o i concorrenti in caso di mancato adempimento alle prescrizioni previste dal presente codice».

4. Alla luce delle considerazioni che precedono, dunque, deve ritenersi non meritevole di accoglimento il ricorso proposto.

5. Le spese possono essere compensate in ragione della particolarità della controversia.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 27 luglio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Claudio Rovis, Consigliere

Silvia Coppari, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/09/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)