

N. 00407/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01572/2024 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 Calabria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1572 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da CO.I.V. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B0B041BB26, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppina Frangipane, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Commissario di Governo per il Contrasto del Dissesto Idrogeologico nella Regione Calabria, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catanzaro, domiciliato presso gli uffici di questa, in Catanzaro, alla via G. da Fiore, n. 34;

Comune di San Giovanni in Fiore, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Morcavallo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Cricelli Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudio Martino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del decreto commissariale di aggiudicazione del 9 agosto 2024, n. 513/2024, relativo alla procedura negoziata senza bando dei lavori di consolidamento del costone roccioso in località Petraro del Comune di San Giovanni in Fiore;
- del verbale del RUP dell'1 agosto 2024, prot. n. 15712, di verifica dei requisiti;
- del verbale del 24 luglio 2024, prot. n. 3025/2024, di verifica delle giustificazioni dell'offerta anomala da parte dell'aggiudicataria Cricelli Costruzioni S.r.l.;
- del verbale in seduta pubblica della Commissione di gara del 6 giugno 2024, contenente la proposta di aggiudicazione;
- dei verbali in seduta riservata della Commissione giudicatrice del 29 maggio 2024 e del 5 giugno 2024, contenente le tabelle di attribuzione dei punteggi;
- del verbale della seduta pubblica della Commissione giudicatrice del 13 maggio 2024, n. 2, con cui è stata ritenuta completa la documentazione amministrativa della Cricelli Costruzioni S.r.l.;
- del silenzio serbato sulla domanda di accesso agli atti della procedura di gara del 19 agosto 2024, con conseguente ordine a detta amministrazione di rilasciare copia degli atti richiesti;

per la declaratoria di inefficacia del contratto di appalto, ove stipulato, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 121 e 122 c.p.a o, comunque, per la caducazione del contratto di appalto, ove stipulato, e per il risarcimento in forma specifica consistente nell'aggiudicazione in favore della ricorrente con subentro.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario di Governo per il Contrasto del Dissesto Idrogeologico nella Regione Calabria, del Comune di San Giovanni in Fiore, di Cricelli Costruzioni S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2025 il dott. Francesco Tallaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Rilevato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – È stata impugnata d'innanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale l'aggiudicazione a Cricelli Costruzioni S.r.l. dei lavori di consolidamento del costone roccioso in località Petraro del Comune di San Giovanni in Fiore, giunta all'esito di una procedura negoziata senza bando curata dal Commissario di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico nella Regione Calabria.

2. – A proporre l'impugnazione, con ricorso seguito da motivi aggiunti, è CO.I.V S.r.l., operatore economico classificatosi in seconda posizione della graduatoria.

Hanno resistito l'ufficio commissariale, il Comune di San Giovanni in Fiore e la controinteressata Cricelli Costruzioni S.r.l.

3. – Il ricorso è stato discusso all'udienza pubblica del 12 febbraio 2025.

4. – Bisogna, in primo luogo, dar conto dell'eccezione preliminare sollevata dal Comune di San Giovanni in Fiore, il quale ha dedotto l'invalidità della procura, sottoscritta con firma illeggibile, senza che la procura stessa o il ricorso

individuassero l'identità di chi l'ha conferita, onde consentire l'esame dei poteri rappresentativi in capo al conferente.

4.1. – Il Tribunale rileva che né la procura, né il ricorso indicano il nome del legale rappresentante che avrebbe conferito la procura speciale alla proposizione del ricorso.

Il nome del legale rappresentante della CO.I.V. S.r.l., Giovanna Sicilia, è, invece, contenuto nella relata di notifica inserita della medesima busta con la quale è stato notificato, a mezzo PEC, il ricorso introduttivo.

Era dunque possibile verificare la sussistenza, invero non contestata, di poteri rappresentativi in capo alla citata Giovanna Sicilia, indicata quale legale rappresentante della società ricorrente.

4.2. – In ogni caso, essendo contenuta l'eccezione nella memoria depositata dall'amministrazione il 18 ottobre 2024, già prima della camera di consiglio del 23 ottobre 2024, fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, e cioè in data 21 ottobre 2024, la società ricorrente ha depositato: *a)* visura camerale, dalla quale risulta il nominativo delle due amministratrici legali rappresentanti della CO.I.V. S.r.l., Sicilia Giovanna e Ida Lopez; *b)* dichiarazione con la quale la citata Giovanna Sicilia ha riconosciuto di aver conferito la procura di cui si tratta.

4.3. – Ciò posto, la giurisprudenza sull'ipotesi di procura sottoscritta con firma illeggibile, ritiene che *«nei casi in cui non si menzioni alcuna funzione o carica specifica, allegandosi genericamente la qualità di legale rappresentante, si determina nullità relativa, che la controparte può opporre con la prima difesa, a norma dell'art. 157 c.p.c., facendo così carico alla parte istante d'integrare con la prima replica la lacunosità dell'atto iniziale, mediante chiara e non più rettificabile notizia del nome dell'autore della firma illeggibile; ove difetti, sia inadeguata o sia tardiva detta integrazione, si verifica invalidità della procura ed inammissibilità dell'atto cui*

accede” (Cass. Civ., Sez. Un., 4 marzo 2005, n. 4814; conforme Cass. Civ., Sez. Un., 7 marzo 2005, n. 4810; Cass. Civ., 31 maggio 2006, n. 13018).

4.4. – Va poi ricordata la posizione del Consiglio di Stato (cfr. in particolare, Cons. Stato, Sez. V, 31 luglio 2024, n. 6873, che ha riformato il precedente di questa Curia invocato dal Comune di San Giovanni in Fiore, e cioè TAR Calabria – Catanzaro, Sez. I, 14 novembre 2023, n. 1437), per cui, calando i principi elaborati dalla giurisprudenza civile nel quadro del contenzioso amministrativo, è tempestiva la sanatoria in caso di produzione della documentazione necessaria prima dell’udienza successiva al momento in cui l’eccezione è stata sollevata.

4.5. – L’eventuale nullità (relativa) della procura sarebbe stata, quindi, sanata, con la conseguenza che non vi sono ragioni preclusive dell’esame del ricorso.

5. – Con il ricorso principale e con i motivi aggiunti, la parte ricorrente ha lamentato di non aver avuto accesso, nella loro integralità, agli atti di gara. Essa ha proposto, pertanto, azione *ex art. 116 c.p.a.*

Nelle more del giudizio, la documentazione di gara è stata resa disponibile alla ricorrente da parte dell’amministrazione, nonché della società controinteressata, che ha fornito copia delle ricevute di accettazione e di consegna delle PEC con le quale ha fornito le giustificazioni alla propria offerta economica, attribuendo data certa all’invio.

Sulla domanda è pertanto cessata la materia del contendere.

6. – Dal punto di vista sostanziale, le censure sono cinque, la prima delle quali si incentra sulla dichiarazione di subappalto.

6.1. - Infatti, Cricelli Costruzioni S.r.l. non avrebbe specificato la percentuale delle opere che intende subappaltare nell’ambito della categoria prevalente OS12-B. La dichiarazione, contenuta nel DGUE, da cui risulta che l’operatore economico

intende subappaltare ad imprese qualificate «nei limiti di legge vigente, tutte le lavorazioni appartenenti alla categoria OS12-B», sarebbe infatti generica e indeterminata.

6.2. – La censura non convince il Tribunale.

Considerato che l'appalto riguarda un'unica categoria di lavori (OS12-B); che l'art. 119 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, non consente il subappalto per la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative alla categoria prevalente; che analoga previsione è contenuta nella lettera di invito; è chiaro che la dichiarazione dell'operatore economico concorrente può avere un'unica interpretazione, e cioè che esso si riserva il subappalto dei lavori nel limite massimo del 49%.

Non vi sono spazi di genericità e indeterminatezza, sicché la censura è destituita di fondamento.

7. – Il secondo motivo di ricorso riguarda i costi della manodopera.

7.1. – Per espressa previsione della *lex specialis*, in conformità con la previsione dell'art. 41, comma 14 d.lgs. n. 36 del 2023, il costo della manodopera «non è soggetto a ribasso».

Nel disciplinare, tale costo viene quantificato in € 331.099,97; nondimeno, l'offerta economica presentata da Cricelli Costruzioni S.r.l. indica alla voce «costi propri manodopera» l'importo complessivo di € 153.928,18, quindi inferiore di oltre il 50% sul costo indicato nel quadro economico approvato con progetto esecutivo.

Secondo la ricorrente, anche a voler ritenere possibile il ribasso, esso non sarebbe punto giustificato, con conseguente illegittimità dell'operato della stazione appaltante.

7.2. – In proposito, va innanzitutto precisato che non si deduce che il costo del personale indicato dall'aggiudicataria nell'offerta economica sia inferiore ai minimi

salariali retributivi, che comporterebbe radicalmente la sua esclusione ai sensi dell'art. 110, comma 5, lett. *d*) d.lgs.n. 36 del 2023.

7.3. – Ciò posto, la giurisprudenza che si è per prima pronunciata dopo l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, ha avuto modo di chiarire che, sulla base del combinato disposto degli artt. 41, comma 14, 108, comma 9, e 110, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023, per l'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera, la conseguenza non è l'esclusione dalla gara, ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia: in quella sede l'operatore economico avrà l'onere di dimostrare che il ribasso deriva da una più efficiente organizzazione aziendale, oltre il rispetto dei minimi salariali (TAR Toscana, Sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 120; cfr. anche Cons. Stato, Sez. V, 19 novembre 2024, n. 9255; sulla stessa linea, cfr. delibera ANAC 15 novembre 2023, n. 528).

Tale interpretazione del dettato normativo consente un adeguato bilanciamento tra la tutela rafforzata della manodopera con la libertà di iniziativa economica e d'impresa, costituzionalmente garantita, la quale, nel suo concreto dispiegarsi, non può che comportare la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta sui costi della manodopera, diminuendone l'importo rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante negli atti di gara. Solo seguendo tale impostazione si spiega anche l'obbligo del concorrente di indicare i propri costi della manodopera, a pena di esclusione dalla gara (art. 108, comma 9 d.lgs. n. 36 del 2023), previsione che sarebbe evidentemente superflua se i costi della manodopera non fossero ribassabili, e il successivo art. 110, comma 1, che include i costi della manodopera dichiarati dal concorrente tra gli elementi

specifici, in presenza dei quali la stazione appaltante avvia il procedimento di verifica dell'anomalia.

7.4. – Ovviamente, anche nell'ipotesi in cui la valutazione dell'offerta anomala ricomprenda il ribasso nei costi della manodopera, l'operato dell'amministrazione non deve risolversi in una caccia all'errore (cfr., da ultimo Cons. Stato, Sez. V, 27 agosto 2024, 7262), dovendo invece il giudizio di anomalia tendere ad accertare in concreto che l'offerta economica risulti nel suo complesso attendibile in relazione alla concreta esecuzione dell'appalto.

Della natura e delle caratteristiche della valutazione, deve tener conto anche il giudice amministrativo, allorché eserciti il proprio sindacato giurisdizionale.

7.5. – Nel caso di specie, l'aggiudicatario, ha premesso di applicare il contratto collettivo nazionale di lavoro per il settore di edilizia e industria; ha premesso ulteriormente che lo stabilimento della sede lavorativa presso il cantiere, minimizzando così i costi di trasporto delle maestranze; ha giustificato i costi della manodopera facendo riferimento alla loro incidenza sulle singole lavorazioni svolte, sulla base delle analisi di prezzo contenute nei listini della Regione Calabria (cfr. pagg. 6 ss. delle giustificazioni e tabelle ad esse allegate).

Tali giustificazioni riguardano, secondo l'aggiudicatario, tanto i costi della manodopera diretti, tanto quelli indiretti, derivanti dai c.d. noli a caldo.

Il responsabile unico del procedimento ha considerato tali giustificazioni «*analitiche, sufficientemente dettagliate, coerenti ed idonee a dimostrare la sostenibilità dell'offerta di ribasso del 16,182%*».

7.6. – La società ricorrente, dal canto suo, assume che Cricelli Costruzioni S.r.l. non abbia assolto all'onere probatorio di una più efficiente organizzazione aziendale, tale da giustificare il ribasso della manodopera.

Tuttavia, alla luce dei criteri interpretativi delineati ai §§ 7.3. e 7.4., non ritiene il Tribunale che vi siano elementi sufficienti a ritenere che la valutazione della stazione appaltante, operata sulla base di tabelle elaborata da un'amministrazione pubblica quale la Regione Calabria, sia illogica o irragionevole.

Né la parte ricorrente ha fornito elementi concreti per poter giudicare incongrua, anche con riferimento ai costi della manodopera, l'offerta economica di cui si tratta. Il motivo merita rigetto.

8. – Il terzo motivo di ricorso attiene alla formula matematica adoperata per il calcolo del punteggio attribuito ai concorrenti.

8.1. – La parte ricorrente evidenzia che in alcune delle tabelle relative all'attribuzione dei punteggi per l'offerta tecnica (in particolare, quelle relative ai criteri A.1.1. e A.3.1.), la media dei coefficienti riportata non corrisponde a quella dei coefficienti assegnati da ciascun commissario per ciascun criterio, coefficienti che potevano consistere esclusivamente nei seguenti punteggi: 0.00, 0.50, 0.75 e 1.00.

Secondo la CO.I.V. S.r.l., ciò significherebbe che tali tabelle sono state oggettivamente manipolate, con violazione della formula matematica, determinando certamente l'illegittimità dell'intera procedura per mancanza di trasparenza.

8.2. – Invero, l'Ufficio del Commissario per il contrasto del dissesto idrogeologico ha dato atto della circostanza che, per un mero errore materiale, il calcolo dei punteggi relativi al criterio A1.1 e al criterio A3.1, è risultato erroneo.

Quanto al criterio A1.1, è errato solo il risultato attribuito a Cricelli Costruzioni S.r.l.; in relazione al criterio A3.1, l'errore riguarda tutti gli operatori economici.

Non sarebbe, però, la formula matematica ad essere stata violata, essendo sbagliato soltanto il risultato aritmetico finale, per come sarebbe stato determinato dalla corretta applicazione della formula.

8.3. – In effetti, il Tribunale non riscontra elementi indicatori di una manomissione delle tabelle di valutazione dell'offerta tecnica, ma solo degli errori aritmetici, emendati i quali il risultato complessivo della valutazione non varia.

Il motivo non è quindi suscettibile di accoglimento.

9. – Quarto e quinto motivo di ricorso attengono al giudizio dato dalla commissione al criterio A1, subcriterio A.1.1., e al criterio A2, subcriterio A2.2.

9.1. – Partendo dal primo dei subcriteri citati, riguardante le *«Proposte al fine di conseguire una maggiore durabilità delle opere da realizzare con particolare riguardo alla regimentazione delle acque superficiali e profonde»*, l'offerta dell'operatore economico controinteressato sarebbe inconferente, avendo proposto l'installazione di un geocomposito metallico in rete a doppia torsione con rivestimento polimerico, che non avrebbe alcuna incidenza sulla regimentazione delle acque; e avendo offerto *«drenaggi autoproforanti profondi con accoppiato canale rinverdibile profondo – L = 10 mt »*, che però sarebbe inefficace a captare le acque di falda presenti a una distanza non inferiore a m. 16.

L'offerta della CO.I.V. S.r.l. sarebbe sensibilmente migliore sul punto, avendo proposto l'installazione di dreni tubolari di lunghezza maggiore.

9.2. – Quanto al subcriterio A.2.2., *«Proposte che migliorino l'impatto ambientale complessivo delle opere mediante una diversa e migliore gestione e riutilizzo delle terre da scavo e originate dalle Lavorazioni»*, la proposta dell'aggiudicataria sarebbe generica e non consentirebbe di valutare i benefici prospettati.

Peraltro, la proposta di detto operatore economico sarebbe stata sopravvalutata, se paragonato ad altra analoga proposta avanzata da PIT Building S.r.l.

9.3. – L'amministrazione aggiudicatrice ha depositato relazione dando spiegazione nel merito delle scelte operate dalla commissione.

Ma appare evidente a questo Tribunale che il soggetto ricorrente mira, con il proprio motivo, a sostituire alla valutazione resa dalla competente commissione, una valutazione alternativa, da essa stessa fornita.

È vero che il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche non è meramente estrinseco.

Nondimeno, le coordinate per l'esercizio del sindacato sono pur sempre nel senso che le valutazioni tecniche espresse dalla Commissione di gara sono ampiamente discrezionali ed insindacabili in sede giurisdizionale, ove non inficiate da profili di erroneità, di illogicità e di sviamento; invero, l'apprezzamento tecnico-discrezionale dell'amministrazione è soggetto al sindacato pieno del giudice amministrativo nei limiti della rilevabilità *ictu oculi* dei vizi di legittimità dedotti, in quanto detto sindacato è volto ad accertare il ricorrere di seri indici di invalidità degli atti gravati e non alla sostituzione del giudice nell'apprezzamento di merito dell'Amministrazione; in base al principio di separazione dei poteri sotteso al nostro ordinamento costituzionale, infatti, solo l'amministrazione è in grado di apprezzare, in via immediata e diretta, l'interesse pubblico affidato dalla legge alle sue cure, con la conseguenza che il sindacato giurisdizionale sulla motivazione delle valutazioni discrezionali deve essere rigorosamente mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti e non può avvalersi di criteri che portano ad evidenziare la mera non condivisibilità della valutazione stessa, il che implicherebbe lo sconfinamento nel merito riservato all'amministrazione (Cons. Stato, Sez. III, 9 luglio 2024, n. 6090).

Nel caso di specie, al Tribunale viene richiesto non semplicemente di rilevare un macroscopico difetto nella valutazione, ma di approfondire la valutazione delle scelte progettuali, sostituendo la propria valutazione a quelle della competente

commissione valutatrice, in accordo con quanto ritenuto corretto dall'operatore economico ricorrente.

9.4. – È evidente che, in tale prospettiva, queste ultime due censure risultano inammissibili.

10. – Il ricorso, conclusivamente, deve essere respinto, regolandosi le spese di lite secondo il principio della soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna CO.I.V. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, alla rifusione, in favore del Commissario di Governo per il Contrasto del Dissesto Idrogeologico Regione Calabria, del Comune di San Giovanni in Fiore, in persona del Sindaco in carica, di Cricelli Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, delle spese e competenze di lite, che liquida nella misura di € 6.500,00 per ciascuno, oltre ad accessori di legge.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ivo Correale, Presidente

Francesco Tallaro, Consigliere, Estensore

Federico Baffa, Referendario

L'ESTENSORE
Francesco Tallaro

IL PRESIDENTE
Ivo Correale

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI