

APPALTI: T.A.R. Lazio -Roma - Sezione Terza/ter – Sentenza 14 aprile 2025, n. 7218.

Appalti – Appalto di servizi – Lex specialis – Previsione a pena di esclusione – Sopralluogo – Nullità – Esclusione

La previsione della lex specialis, la quale imponga, a pena di esclusione, l'essenzialità del sopralluogo, non si pone in contrasto con il principio di tassatività di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 36 del 2023 poiché trattasi di attività necessaria ai fini della formulazione dell'offerta, come sua componente essenziale, e non già della partecipazione alla gara. (1). La sezione evidenzia che spetta alla parte, che deduca la nullità della previsione, la dimostrazione che il sopralluogo non sarebbe essenziale ai fini della formulazione dell'offerta perché i relativi elementi di fatto sono presenti nel progetto definitivo posto dalla stazione appaltante a base di gara. Il termine per l'effettuazione del sopralluogo ben può essere qualificato dall'ente aggiudicatore come perentorio, laddove ciò sia dettato da obiettive ragioni organizzative della procedura selettiva.

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VII, 6 dicembre 2024, n. 9783; T.a.r. per il Veneto, sez. II, 5 novembre 2021, n. 1322; T.a.r. per la Calabria, sez. I, 10 novembre 2020, n. 1772; T.a.r. per la Campania, sez. I, 18 marzo 2020, n. 1176.

Difformi: T.a.r. per il Lazio, sez. II, 3 gennaio 2024, n. 140.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 1 aprile 2025 il dott. Valerio Bello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 120, comma 5, c.p.a.;

Rilevato che:

- il presente giudizio può essere definito con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60, comma 1, c.p.a., stante la completezza del contraddittorio e della documentazione di causa;
- sono state espletate le formalità previste dal citato art. 60 c.p.a.;
- ritenuta la compatibilità con le esigenze di difesa di tutte le parti in relazione alla complessità della causa a norma dell'art. 120, comma 5, c.p.a.;

1. La ricorrente Sagredo Engineering S.r.l. (d'ora poi soltanto "Sagredo"), impresa operante nel settore della progettazione, integrazione e realizzazione di impianti di Security, riscontrava la richiesta di preventivo pervenuta da Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. (d'ora in poi, per brevità, "RFI") DAC.0193.2024 per l'affidamento del "Servizio di accudienza e sorveglianza dell'Impianto di Security di Roma Smistamento", da gestire interamente con sistemi telematici.

2. Posto che la richiesta di preventivo prevedeva il sopralluogo obbligatorio da parte degli offerenti, da effettuarsi entro il termine ultimo del 13 dicembre 2024, con rilascio di un "Attestato di avvenuto

sopralluogo”, da inserire successivamente nel portale telematico, la ricorrente formulava richiesta di sopralluogo, tardivamente, in data 16 dicembre 2024, negato dalla stazione appaltante con PEC del 20 dicembre 2024, proprio in ragione dell’intervenuta scadenza del termine.

3. All’esito della valutazione delle offerte pervenute, la ricorrente risultava collocata al primo posto nella graduatoria.

4. Ciò nondimeno, con provvedimento del 3 febbraio 2025, RFI, preso atto della dichiarazione della Sagredo, contenuta nella “busta amministrativa”, di non avere effettuato il sopralluogo, escludeva la ricorrente, sulla scorta delle seguenti considerazioni:

- “la disciplina di gara, al Paragrafo V della Richiesta di preventivo prevede che ‘la mancata effettuazione del sopralluogo costituirà motivo di esclusione dalla presente procedura’ e al paragrafo IX “Motivi di esclusione” prevede che ‘si procederà all’esclusione dei preventivi presentati nei seguenti casi: a) mancato rispetto delle condizioni poste a base della richiesta di preventivo”;
- “il sopralluogo presso il PARCO FERROVIARIO ROMA SMISTAMENTO (RM), necessario per prendere visione dei luoghi oggetto del presente appalto e per gli eventuali chiarimenti tecnico-operativi sugli interventi da eseguire assume un ruolo sostanziale, in quanto finalizzato a consentire ai concorrenti di formulare un’offerta consapevole e basata su una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi, non conseguibile altrimenti”;
- “in tale prospettiva, il sopralluogo è strettamente connesso alla formulazione dell’offerta e ne costituisce un elemento essenziale”;
- “infatti, il perimetro dell’area nel quale dovrà essere effettuato il servizio oggetto di affidamento è notevolmente esteso ed è necessario che i concorrenti avessero una piena consapevolezza della complessità delle operazioni e delle prestazioni oggetto della procedura per il corretto svolgimento delle stesse e della gestione dell’attività ferroviaria”;
- “in particolare, l’effettuazione del sopralluogo è determinante al fine di assicurare agli Operatori economici una corretta valutazione rispetto alla complessità dell’impianto, alla particolarità del sito interessato dal servizio nonché alle eventuali interferenze che andrebbero ad incidere sulla organizzazione operativa e gestionale dell’Appaltatore”;
- “per tali ragioni, il sopralluogo è indispensabile per consentire alle imprese partecipanti alla procedura di gara di formulare un’offerta consapevole, congrua e basata su una completa ed esaustiva conoscenza della complessità, articolazione e stato dei luoghi”.

5. Ad avviso della ricorrente, la qualificazione del termine per l’effettuazione del sopralluogo come perentorio si porrebbe in contrasto con i principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione alle gare, con conseguente nullità, rilevabile d’ufficio, della corrispondente previsione della *lex specialis*.

Inoltre l'allegato C alla richiesta di preventivo (denominato "Specifica tecnica Servizio di accudienza e sorveglianza dell'Impianto di Security di Roma Smistamento") avrebbe consentito "di avere esatta cognizione della tipologia strutturale e funzionale del servizio sia nella parte descrittiva, che nelle foto satellitari allegate con legenda e ubicazione degli impianti, che negli elenchi ricognitivi".

6. Si è costituita in giudizio RFI, eccependo, in via preliminare, l'irricevibilità per tardiva impugnazione del diniego di sopralluogo, nonché l'inammissibilità del gravame per mancata, autonoma, impugnazione dell'atto di indizione della procedura di affidamento, concludendo, nel merito, per l'infondatezza del ricorso.

7. Alla camera di consiglio del 1° aprile 2025, fissata per la trattazione della domanda cautelare, dato avviso alle parti della possibile definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata a norma degli artt. 60 e 120, comma 5, c.p.a., la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Ad avviso del Collegio, il ricorso è infondato, ciò che consente di omettere l'esame delle eccezioni di rito sollevate dalla parte resistente in virtù della regola decisionale della ragione più liquida.

8.1. Va premesso che *"L'obbligo di sopralluogo, strumentale a una completa ed esaustiva conoscenza dello stato dei luoghi, è funzionale alla migliore valutazione degli interventi da effettuare in modo da formulare, con maggiore precisione, la migliore offerta tecnica, onde incombe sull'impresa l'onere di effettuare tale sopralluogo con la dovuta diligenza, in modo da poter modulare la propria offerta sulle concrete caratteristiche dei locali"* (in questi termini, di recente, Cons. St., sez. VII, 6 dicembre 2024, n. 9783; nello stesso senso, T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 10 novembre 2020, n. 1772; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 18 marzo 2020, n. 1176).

Conseguentemente, *"Le clausole dei bandi di gara che stabiliscono l'obbligo del sopralluogo hanno il ruolo sostanziale, e non meramente formale, di consentire ai concorrenti di formulare un'offerta consapevole e più aderente alle necessità dell'appalto"* (T.A.R. Veneto, Venezia, sez. II, 5 novembre 2021, n. 1322).

8.2. Ne derivano due fondamentali conseguenze.

La prima è che la previsione della *lex specialis*, la quale imponga, a pena di esclusione, l'essenzialità del sopralluogo, non si pone in contrasto con il principio di tassatività di cui all'art. 10 del Codice, poiché trattasi di attività necessaria ai fini della formulazione dell'offerta, come sua componente essenziale, e non già della partecipazione alla gara; anche diversamente opinando (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 3 gennaio 2024, n. 140, richiamata dalla ricorrente), spetta alla parte che deduca la nullità della previsione la dimostrazione che il *"sopralluogo non sarebbe essenziale ai fini della formulazione dell'offerta perché i relativi elementi di fatto sono presenti nel progetto definitivo posto dalla stazione appaltante a base di gara"*, non assimilabile, tuttavia, nel caso di specie, a delle mere

specifiche tecniche, come quelle prodotte in giudizio, inidonee a garantire la completa conoscenza dello stato dei luoghi.

La seconda conseguenza è che il termine per l'effettuazione del sopralluogo ben può essere qualificato dall'ente aggiudicatore come perentorio laddove ciò sia dettato da obiettive ragioni organizzative e dall'esigenza di un ordinato svolgimento della selezione nella fase preliminare.

Nella procedura in esame, la società committente avrebbe rilasciato ai richiedenti un'attestazione di avvenuto sopralluogo, da inserire nella documentazione a corredo dell'offerta in modo da escludere *a priori*, per le ragioni già evidenziate, le proposte pervenute dalle imprese che non avessero proceduto alla ricognizione dello stato dei luoghi, in violazione del principio di autoresponsabilità che governa la materia.

9. La particolarità della controversia giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter), 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 Roma nella camera di consiglio del giorno 1 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Valerio Bello, Referendario, Estensore

Valentino Battiloro, Referendario