



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

N. 2114/2004  
Reg. Dec.  
NN. 9901/2002,  
3613-3698/2003  
Reg. Ric.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale  
(Sezione Quarta) ha pronunciato la seguente

**D E C I S I O N E**

sui ricorsi in appello riuniti NN.RR.GG. **9901/2002**,  
**3613/2003** e **3698/2003** rispettivamente:

appello n. **9901/2002** proposto da: SIAR S.R.L. IN PR. E  
Q.LE MANDATARIA A A.T.I. A.T.I. OCS-ORGANIZZAZIONE  
COMMERCIALE SERVIZI S.R.L. A.T.I. GERMAR S.R.L. DI  
MARROCCO ELEUTERIO, rappresentate e difese da: Avv.  
BIANCA LUISA NAPOLITANO con domicilio eletto in Roma:  
*LUNGOTEVERE FLAMINIO 46-PAL.IV, presso: GIAN MARCO  
GREZ*

**contro**

- P. AIRE LIFT S.P.A.** rappresentata e difesa da: *Avv.*  
*ENRICO PAMPILI*, con domicilio eletto in Roma: *VIA  
LUCIANI 1, presso: ENRICO PAMPILI;*
- P. I.A.C.P. DELLA PROVINCIA DI ROMA** rappresentato e  
difeso da: *Avv. MARCO ANNONI*, con domicilio eletto  
in Roma: *VIA UDINE N. 6, presso: MARCO ANNONI;*

**P. MONTI SERVIZI ASCENSORI S.R.L.**, non costituitasi;  
appello n. **3613/2003** proposto da: AIRE LIFT S.P.A.  
IMPRESA CAPO GRUPPO A.T.I. A.T.I. MONTI SERVIZI  
ASCENSORI S.R.L., rappresentate e difese da: Avv.  
ENRICO PAMPILI, con domicilio eletto in Roma: VIA  
ANTONIO GRAMSCI N. 34, presso: ENRICO PAMPILI

**contro**

*I.A.C.P. DELLA PROVINCIA DI ROMA*, rappresentato e difeso  
da: Avv. MARCO ANNONI con domicilio eletto in Roma: VIA  
UDINE N. 6, presso: MARCO ANNONI

**e nei confronti di**

*S.I.A.R. S.R.L.*, non costituitasi;  
appello n. **3698/2003** proposto da: AIRE LIFT S.P.A.  
IMPRESA CAPO GRUPPO A.T.I. A.T.I. MONTI SERVIZI  
ASCENSORI S.R.L. rappresentate e difese da: Avv. ENRICO  
PAMPILI, con domicilio eletto in Roma: VIA ANTONIO  
GRAMSCI N. 34, presso: ENRICO PAMPILI

**contro**

*I.A.C.P. DELLA PROVINCIA DI ROMA* rappresentato e difeso  
da: Avv. MARCO ANNONI con domicilio eletto in Roma: VIA  
UDINE N. 6, presso: MARCO ANNONI

**e nei confronti di**

*S.I.A.R. S.R.L.*, non costituitasi;

**per l'annullamento**

delle sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio – Roma, Sez. III *ter*, n. 89/2002 e 1122/2003.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Vista la memoria prodotta dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visto il Dispositivo di sentenza n. 373 del 20.11.2003;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del *18 novembre 2003*  
il Consigliere *Giuseppe Barbagallo*;

uditi, altresì per le parti l'avv. Ferola in sostituzione dell'avv. Bianca Luisa Napoletano, l'avv. Enrico Pamphili e l'avv. Marco Annoni.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

**F A T T O**

Con sentenza n. 1122/2003, adottata il 18 febbraio 2003, il Tar del Lazio, Roma, sezione terza, *ter*, in accoglimento del ricorso proposto dalla AIRE LIFT s.p.a. e dalla Monti Servizi Ascensori s.r.l., anche nelle rispettive qualità di mandataria e mandante della costituenda ATI (di seguito indicata come AIRE LIFT), ha annullato: 1 ) la determinazione dirigenziale

del 15 aprile 2002, con la quale era stata esclusa l'offerta, relativamente al lotto n.1, da essa presentata nella gara per pubblico incanto, con criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, per l'affidamento dei lavori di progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di ristrutturazione, manutenzione straordinaria e ordinaria ai sensi dell'articolo 19, comma 1, lettera b) della legge 109 del '94, di impianti di ascensori in Roma, indetta dall'Istituto autonomo case popolari (IACP) con bando inviato alla G.U.C.E. in data 18 dicembre 2001; 2 ) il provvedimento di aggiudicazione provvisoria di tale lotto alla S.I.A.R. s.r.l. in proprio e nella qualità di mandataria della A.T.I. in rubrica specificata (di seguito indicata come SIAR) adottato dallo IACP in data 15 aprile 2002; 3 ) tutti gli atti e i provvedimenti della procedura di gara presupposti, connessi e consequenziali.

Il giudice di primo grado, premesso che il lotto n.1 era stato aggiudicato a favore della S.I.A.R. con il ribasso dell'1,1%, mentre era stata esclusa per anomalia dell'offerta la AIRE LIFT, il cui ribasso era stato del 2,6%, ha giudicato viziato il procedimento per l'accertamento dell'anomalia, inadeguato e non attendibile il giudizio conclusivo.

Quanto al vizio del procedimento, il Tar ha ritenuto che lo IACP non avesse effettuato una richiesta specifica di

giustificazione, riferita agli elementi economici dell'offerta, ritenuti incongrui, che, quindi, la genericità della richiesta, peraltro riferita ad elementi estranei al profilo economico, non fosse stata idonea a soddisfare le esigenze di contraddittorio.

Quanto alla inadeguatezza della valutazione conclusiva di anomalia, il giudice di primo grado ha giudicato che tale valutazione fosse stata fondata su affermazioni generiche e su elementi irrilevanti; specificamente il giudice di primo grado ha rilevato che:

- 1 ) le osservazioni circa la mancata indicazione della disponibilità di magazzini nell'ambito delle circoscrizioni, nelle quali si trovavano gli edifici facenti parte del lotto n.1, non avevano tenuto conto del fatto che il costo del magazzino era stato ricompreso nel computo metrico;
- 2 ) la critica circa la mancanza dei requisiti di capacità tecnica e le carenze dell'organico del personale qualificato non aveva considerato che tali requisiti avrebbero dovuto concernere una disponibilità futura, della quale andava valutata la attendibilità;
- 3 ) la contestazione circa la mancata considerazione dei costi della manutenzione dei 66 impianti, per i quali era prevista la sola manutenzione, non aveva tenuto conto della

circostanza che il capitolato non prevedeva un monte ore minimo obbligatorio per l'effettuazione della manutenzione, né una specifica remunerazione per la manutenzione ordinaria, per cui i costi in questione dovevano essere compensati dalle remunerazioni previste per le altre attività. Il giudice di primo grado ha inoltre condannato l'Istituto autonomo case popolari al risarcimento dei danni per equivalente, che ha liquidati nella misura del 10% della somma indicata nell'offerta dalla AIRE LIFT.

Avverso tale decisione propongono distinti ricorsi la SIAR, lo IACP e la AIRE LIFT, quest'ultima limitatamente al capo della sentenza concernente la liquidazione dei danni.

La SIAR sostiene la legittimità dell'operato della Amministrazione, deducendo che la AIRE LIFT aveva ben compreso la richiesta di giustificazioni inviatale dalla Amministrazione e che le giustificazioni rese mancavano delle indicazioni degli elementi necessari a dar conto della affidabilità dell'offerta; la SIAR, quindi, con il suo appello, sostiene che le specifiche critiche svolte dal responsabile unico del procedimento e fatte proprie dalla Commissione di gara, le quali avevano portato ad escludere per anomalia l'offerta della parte ricorrente in primo grado, erano ragionevoli e investivano l'aspetto economico dell'offerta.

La SIAR deduce specificamente che la esiguità della differenza economica fra le due offerte (riduzioni, rispettivamente del 2,6% e del 1,1%) non impediva alla Amministrazione di richiedere le giustificazioni e che, peraltro, le lacune riscontrate nell'offerta della ricorrente originaria denotavano le inattendibilità e l'incomprensibilità di tale offerta nella sua totalità, in quanto essa era priva di cronoprogramma, non dava adeguatamente conto di disponibilità di mezzi e di personale idonei, era sottostimata per le ore relative agli impianti obsoleti e alla manutenzione a chiamata, era incompleta in quanto priva della previsione dei costi per i 66 impianti per i quali era prevista la sola manutenzione.

La SIAR sostiene, in via gradata, che il giudice non si sarebbe potuto sostituire alla Amministrazione escludendo la anomalia, ma avrebbe dovuto richiedere all'Amministrazione stessa di pronunciarsi nuovamente sulle giustificazioni rese dalla ricorrente.

La AIRE LIFT, costituitasi in tale giudizio, ripropone le censure assorbite con la decisione di primo grado e contesta argomentatamente le deduzioni svolte nell'appello, del quale chiede il rigetto.

Lo IACP, con ricorso incidentale, chiede l'annullamento

della sentenza, deducendo che, a differenza di quanto ritenuto dal giudice di primo grado, il contraddittorio si era adeguatamente sviluppato con la richiesta di chiarimenti da parte dell'Amministrazione, la quale non era generica e non riguardava elementi estranei al profilo economico dell'offerta, nonché con la risposta a tale richiesta da parte della AIRE LIFT, così come previsto dall'articolo 30, comma 4, della direttiva CEE 93/37; lo IACP deduce inoltre che la sentenza appellata non ha tenuto conto delle specifiche motivazioni che la Amministrazione aveva poste a base della ritenuta anomalia, rileva che ciascuna di tali motivazioni dava conto di reali manchevolezze dell'offerta e conclude per la ragionevolezza della effettuata esclusione. L'Istituto censura anche il capo della sentenza concernente il risarcimento del danno, deducendo l'insussistenza di colpa nel comportamento della Amministrazione e la mancanza di prova del danno in ordine alle opportunità ulteriori, alle quali la ricorrente originaria avrebbe rinunciato.

A sua volta la AIRE LIFT propone appello, deducendo che la associazione, alla quale era stato aggiudicato l'appalto, aveva eseguito soltanto parte dei lavori; che, pertanto le prestazioni non ancora eseguite dovevano essere affidate ad

essa, alla quale sarebbe spettato, comunque, anche il risarcimento dei danni per equivalente in relazione ai lavori illegittimamente eseguiti dalla SIAR; che, nella liquidazione di tale danno per equivalente, si sarebbe dovuto tener conto del fatto che la SIAR aveva eseguito i lavori più remunerativi, con la conseguenza che la liquidazione doveva essere effettuata in misura ben maggiore del 10% dell'importo dei lavori effettuati.

Con decisione non definitiva n. 5734/2003 i tre ricorsi sono stati riuniti e sono stati richiesti chiarimenti in relazione a sei punti relativi a manchevolezze della AIRE LIFT, le quali avevano determinato l'esclusione dalle gare per anomalia della associazione della quale essa era capogruppo, e che sono state specificamente contestate in questa sede giurisdizionale dall'impresa esclusa.

A tale richiesta istruttoria ha adempiuto lo IACP trasmettendo una dettagliata nota di chiarimenti del dirigente del servizio impianti tecnologici corredata da quattro allegati. Alla discussione orale ciascuna delle parti ribadisce le proprie conclusioni.

## **DIRITTO**

Il Collegio, ritiene fondate le censure proposte con gli appelli dello IACP e della SIAR s.r.l., non fondate le censure

originariamente avanzate dalla AIRE LIFT s.p.a. e riproposte del presente giudizio, e conseguentemente accoglie tali appelli e in riforma della appellata sentenza, respinge l'originario ricorso proposto dalla AIRE LIFT, il cui appello resta conseguentemente assorbito.

Con la nota prot. N. 1021 del 14.2.2002, con la quale il responsabile del procedimento ha richiesto a tutte le imprese partecipanti alla gara di specificare precisandola la composizione dell'offerta è stato iniziato un complessivo procedimento di verifica, che per le imprese, le cui offerte erano risultate anomale, poteva portare alla esclusione per anomalia. L'impresa AIRE LIFT, quindi, consapevole di ciò, sapeva quindi di dover giustificare specificamente le varie voci della propria offerta, che nel loro complesso avevano determinato l'offerta e in particolare quelle che avevano determinato un corrispettivo ridotto. Il riferimento contenuto nella nota di richiesta delle giustificazioni alle connotazioni sociali e di ordine pubblico, sottolineava come un corrispettivo insufficiente a garantire un servizio adeguato avrebbe potuto comportare conseguenze anche sul piano dell'ordine pubblico e dell'immagine dello IACP.

La circostanza che la richiesta non contenesse una elencazione dei corrispettivi delle singole voci, sui quali si

intendeva richiedere precisazioni, non rende l'atto invalido per violazione dell'art. 21, comma 1 *bis* della legge 11 febbraio 1994, n. 109, perchè l'atto era idoneo allo scopo di aprire il contraddittorio circa l'anomalia dell'offerta della AIRE.

Per quanto riguarda la valutazione negativa delle giustificazioni offerte dalla impresa, il Collegio, ritiene non spetti ad esso sostituire una propria valutazione a quella della Amministrazione, ma che esso debba soltanto giudicare la legittimità dell'esercizio del potere di discrezionalità tecnica di valutazione delle giustificazioni; ciò significa che il Collegio può censurare la valutazione della Amministrazione qualora essa esorba dall'ambito di attendibilità, verificabile allo stato delle conoscenze in base alle regole dell'esperienze e delle scienze rilevanti nel caso quali quelle di ingegneria meccanica.

Tenuto conto di tali premesse il Consiglio di Stato ritiene attendibile il giudizio di esclusione per anomalia effettuato dalla Amministrazione.

Tale attendibilità è fondata sulle seguenti considerazioni:

- 1) non appare contestabile il rilievo secondo il quale le ore previste dall'AIRE per la revisione dei 91 impianti

obsoleti (punto 1.a) del capitolato) sono sottostimate (417 ore per impianto previste dalla SIAR, 262 dalla AIRE).

La circostanza che la Del Bo, vincitrice per il lotto 3, abbia previsto 260 ore per ascensore (60.608.233) non ha rilievo sia per le differenze fra i vari lotti, sia perchè è nell'ordine delle cose che, aumentando il numero degli ascensori obsoleti da revisionare, tenda a diminuire l'entità delle ore necessarie per ciascun ascensore. La mancanza di un cronoprogramma giustificativo di tale bassa previsione di ore destinate a tale revisione rende non superabile la critica di sottostima indicata;

- 2) Il giudizio di genericità eccessiva e incompletezza in relazione alla indicazione delle fonti di riferimento del personale specializzato (pagine 2 e 3 della nota di precisazione della AIRE) per svolgere i lavori appare anch'esso non inattendibile, in quanto il proposito di assumere personale qualificato e specializzato, disoccupato per precedenti licenziamenti operati dalle grandi imprese del settore nella zona di Roma, non appare ancorato a dati realistici, come è stato documentato dal responsabile del procedimento;
- 3) la contestazione della mancata previsione delle ore lavorative per i 66 impianti di sola manutenzione non

appare superato dalle giustificazioni della AIRE e la circostanza che il capitolato non prevedeva una specifica remunerazione non comporta l'esclusione dei costi, che non sono specificamente individuati;

4/ la critica di eccessiva genericità della giustificazione concernente il progetto di riferimento di magazzini per depositare i materiali vicino a luoghi di intervento (pag. 4 della nota di giustificazione della AIRE) non appare inattendibile.

In conclusione, per ciascuna delle ragioni indicate, la valutazione di anomalia dell'offerta della AIRE LIFT non è giudicata inattendibile dal Collegio: conseguentemente gli atti originariamente impugnati sono esenti da tutti i vizi fatti valere in primo grado e ogni questione non espressamente trattata, così come l'appello proposto dalla AIRE LIFT s.p.a. e dalla A.T.I. Monti Servizi Ascensori s.r.l., sono assorbiti.

La particolarità del caso giustifica la integrale compensazione delle spese per entrambi i gradi di giudizio.

### **P. Q. M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe specificati, accoglie gli appelli dello IACP e della

SIAR s.r.l., dichiara assorbito l'appello della AIRE LIFT s.p.a. e per l'effetto in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso originario proposto dalla AIRE LIFT s.p.a..

Spese compensate per entrambi i gradi di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 18 novembre 2003, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta – con l'intervento dei Signori:

Gaetano TROTTA	Presidente
Giuseppe BARBAGALLO	Consigliere, est.
Costantino SALVATORE	Consigliere
Aldo SCOLA	Consigliere
Paolo TROIANO	Consigliere
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Giuseppe Barbagallo	Gaetano Trotta
IL SEGRETARIO	
Giuseppe Testa	

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**  
**14 aprile 2004**  
**(art. 55, L. 27.4.1982 n. 186)**  
**Il Dirigente**