

Anomalia dell'offerta: limiti e presupposti di ammissibilità del sindacato giurisdizionale sul giudizio tecnico-discrezionale espresso dalla commissione di gara.

di Daniela Corsetti

Data di pubblicazione: 7-11-2018

(i) Il giudizio sull'anomalia delle offerte presentate in una gara è un giudizio ampiamente discrezionale, espressione paradigmatica di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza; il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni della P.A. sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, ma non procedere ad una autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, che costituirebbe un'inammissibile invasione della sfera propria della P.A. e tale sindacato rimane limitato ai casi di macroscopiche illegittimità, quali errori di valutazione gravi ed evidenti, oppure valutazioni abnormi o inficiate da errori di fatto.

(ii) Anche l'esame delle giustificazioni, così come il giudizio di anomalia o di incongruità dell'offerta, costituisce espressione di discrezionalità tecnica di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione ed esula dalla competenza del giudice amministrativo, "che può sindacare le valutazioni della pubblica amministrazione soltanto in caso di macroscopiche illegittimità, quali gravi e plateali errori di valutazione abnormi o inficiati da errori di fatto".

(iii) Il procedimento di verifica dell'anomalia non ha carattere sanzionatorio e non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare in concreto che l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto. Esso mira ... a garantire e tutelare l'interesse pubblico concretamente perseguito dall'Amministrazione attraverso la procedura di gara per l'effettiva scelta del miglior contraente possibile ai fini dell'esecuzione dell'appalto, così che l'esclusione dalla gara dell'offerente per l'anomalia della sua offerta è l'effetto della valutazione (operata dall'Amministrazione appaltante) di complessiva inadeguatezza della stessa rispetto al fine da raggiungere. Un sindacato nel dettaglio sui singoli aspetti è, dunque, precluso al giudice amministrativo, cui non è consentito procedere ad una autonoma valutazione della congruità o meno di singole voci, non potendosi esso sostituire ad una attività valutativa rimessa, quanto alla sua intrinseca manifestazione, unicamente all'Amministrazione procedente.

(i) Cons. Stato, III, 22 gennaio 2016, n. 211; nello stesso senso, già Cons. Stato, VI, 14 agosto 2015, n. 3935 e, di recente, Cons. Stato, V, 24 agosto 2018, n. 5047.

(ii) Cons. Stato, sez. V, 8 luglio 2014, n. 3459; 6 giugno 2012, n. 3340; 29 febbraio 2012, n. 1183.

(iii) Cons. Stato, VI, 14 agosto 2015, n. 3935

Guida alla lettura

La sentenza in commento si segnala in quanto costituisce un esempio paradigmatico dei casi in cui è possibile sottoporre a sindacato giurisdizionale le valutazioni espresse dalla stazione appaltante nell'ambito del giudizio di anomalia dell'offerta.

La vicenda da cui trae origine la pronuncia è quella di una gara avente ad oggetto la progettazione definitiva, esecutiva e di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione di interventi di sistemazione idraulica da affidare tenendo conto, in maniera preponderante, dei tempi di esecuzione del servizio, considerato il tempo massimo per l'espletamento dell'incarico fissato in 80 giorni.

Si classificava prima la società che offriva un ribasso sui tempi pari al 96,25% stimando di poter espletare l'incarico in 3 giorni. Avviato il procedimento di verifica sull'anomalia dell'offerta, la commissione giudicatrice riteneva esaustive e sufficienti le giustificazioni rese dal concorrente consistenti nell'aver già avviato la progettazione sin dalla data di formulazione dell'offerta impiegando, peraltro, unità lavorative ulteriori rispetto a quelle riportate nel gruppo di lavoro indicato nell'offerta.

Confermando il giudizio espresso dal giudice di primo grado, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la commissione di gara avesse errato nel ritenere che le giustificazioni rese dal concorrente fossero idonee a superare il carattere anomalo dell'offerta.

Proprio i chiarimenti resi dal concorrente dimostravano, all'esatto opposto, l'impossibilità di espletare l'incarico secondo la tempistica offerta in sede di gara (la progettazione era iniziata prima dell'aggiudicazione) nonché il carattere antieconomico (la progettazione era iniziata prima ed indipendentemente dall'aggiudicazione del servizio avvalendosi, per di più, di un pool di professionisti più ampio di quello offerto in gara) e incerto (il tempo di esecuzione dell'incarico, lungi dall'essere fisso e certo *ex ante*, finiva per dipendere dai tempi di svolgimento della procedura) dell'offerta.

Detti elementi, ad avviso del Consiglio di Stato, palesano l'illogicità e contraddittorietà della scelta della commissione giudicatrice di ritenere congrua e giustificata l'offerta del concorrente, illogicità ed irragionevolezza che, come noto, costituiscono i presupposti per sottoporre a sindacato giurisdizionale un giudizio, tipicamente discrezionale, qual è quello sull'anomalia dell'offerta.

Ed infatti, ricostruita la vicenda controversia, il Consiglio di Stato ha evidenziato che *“il caso di specie è paradigmatico della situazione eccezionale che si viene a determinare quando l’amministrazione incorra in una valutazione manifestamente illogica dell’offerta dell’aggiudicataria”*.

Invero, *“l’esame delle giustificazioni, così come il giudizio di anomalia o di incongruità dell’offerta, costituisce espressione di discrezionalità tecnica di esclusiva pertinenza dell’Amministrazione ed esula dalla competenza del giudice amministrativo, “che può sindacare le valutazioni della pubblica amministrazione soltanto in caso di macroscopiche illegittimità, quali gravi e plateali errori di valutazione abnormi o inficiati da errori di fatto”* (Cons. Stato, sez. V, 8 luglio 2014, n. 3459; 6 giugno 2012, n. 3340; 29 febbraio 2012, n. 1183).

Il Consiglio di Stato ha ritenuto immune da censure la sentenza di primo grado perché avendo riscontrato una situazione di palese illogicità e contraddittorietà dell’offerta dell’aggiudicataria su uno degli indicatori (tempi di esecuzioni del servizio) aventi peso preponderante per la valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa, non si è posta in contrasto con i principi giurisprudenziali sottesi all’individuazione dei limiti del sindacato giurisdizionale sulla valutazione delle offerte, e nemmeno ha sconfinato nella sfera valutativa riservata alla pubblica amministrazione.

D’altra parte, proprio la circostanza che i tempi di esecuzione dell’incarico avessero un peso preponderante ai fini dell’aggiudicazione del servizio (incidendo sul punteggio in maniera significativa: 60/100), non consentiva neppure di richiamare utilmente il principio giurisprudenziale secondo cui il giudizio di anomalia, è un giudizio complessivo e globale sull’affidabilità del concorrente, senza che sia possibile sanzionare singole inesattezze dell’offerta tecnica.

In definitiva, l’aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa per aver presentato una offerta non seria, in considerazione dell’anomalia del tempo offerto per eseguire l’incarico di progettazione.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al numero di registro generale 3389 del 2018, proposto da:
Sud Progetti S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Carmela Mangalaviti, con domicilio eletto presso il suo studio in Giustizia, Pec Registri;

contro

Romeo Antonino, in proprio e nella qualità di capogruppo del RTP composto dai signori Ing. Intrieri Francesca, Ing. Ricca Andrea, Dott. Geol. Borgese Francesco, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Galluzzo, con domicilio eletto presso il suo studio in Giustizia, Pec Registri;

nei confronti

Comune di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Damiana Falcone, con domicilio eletto presso il suo studio in Reggio Calabria, via Sant'Anna Il Tronco Cedir;

per la riforma della sentenza del T.A.R. CALABRIA – sezione staccata di Reggio Calabria, sez. I n. 122/2018, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Reggio Calabria e dell'ing. Antonino Romeo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 ottobre 2018 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e udito l'avv. Mangalaviti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza impugnata il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha accolto il ricorso avanzato dall'ing. Antonino Romeo, in proprio e nella qualità di capogruppo del costituendo Raggruppamento Temporaneo di Professionisti con i signori ing. Francesca Intrieri, ing. Andrea Ricca e dott. geol. Francesca Borgese, per l'annullamento dell'aggiudicazione dei servizi di progettazione definitiva ed esecutiva relativi agli "*interventi di sistemazione idraulica della fiumara Annunziata*", disposta dal Comune di Reggio Calabria in favore della società Sud Progetti S.r.l.

1.1. La sentenza -respinte le eccezioni di inammissibilità del ricorso per tardività sollevate sia dal Comune di Reggio Calabria che dalla controinteressata- ha accolto il primo motivo, ritenendo affette da manifesta illogicità, come denunciato dal ricorrente, le giustificazioni -ritenute invece "esaurienti" dall'amministrazione all'esito del procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta avviato in data 17 novembre 2016- fornite dall'aggiudicataria relativamente alla tempistica di esecuzione delle prestazioni, per la quale era stato offerto un ribasso sui tempi del 96,25 %, "*corrispondente ad un tempo complessivo di tre giorni per la consegna della progettazione definitiva (due giorni) ed esecutiva (un giorno)*". Ha perciò concluso nel senso che l'offerta dell'aggiudicataria fosse "*inattendibile e quindi anomala*".

1.2. Accogliendo così il primo motivo, con assorbimento del secondo (col quale, in via subordinata, era stata impugnata la lettera d'invito alla procedura negoziata, nella parte in cui valorizzava massimamente il tempo di esecuzione delle prestazioni), è stata annullata l'aggiudicazione definitiva n. 3507 del 9 novembre 2017, con "*conseguente aggiudicazione della gara in favore di parte ricorrente*", classificata al secondo posto in graduatoria, e con condanna del Comune di Reggio Calabria e della Sud Progetti S.r.l. al pagamento in favore della parte ricorrente delle spese di lite, liquidate nell'importo di € 2.000,00, oltre accessori di legge, per ciascuna delle parti resistenti, con refusione in solido del contributo unificato.

2. Avverso la sentenza la società Sud Progetti S.r.l. ha proposto appello con tre motivi.

2.1. Si sono costituiti in giudizio l'ing. Antonino Romeo, in proprio e nella qualità di capogruppo del suddetto costituendo Raggruppamento Temporaneo di Professionisti, e il Comune di Reggio Calabria, il primo resistendo all'impugnazione ed il secondo prestandovi adesione.

2.2. All'udienza del 4 ottobre 2018, la causa è stata posta in decisione.

3. Col primo motivo (*Error in iudicando: sulla erroneità della sentenza appellata nell'apprezzare la legittimità della scelta operata dalla s.a. in relazione al criterio della offerta più vantaggiosa ex art. 83 d.lgs. 163/06 e succ.mod.*), la società appellante denuncia che la sentenza appellata non sarebbe conforme ai principi di certezza del diritto, sia per errata interpretazione delle norme sulla procedura di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e sui criteri di valutazione dell'offerta, sia soprattutto perché non conforme ai principi di massima partecipazione e concorrenza ed anche perché incidente in senso negativo sull'ampia discrezionalità amministrativa affidata dalla legge alle stazioni appaltanti quanto alla scelta dei criteri di valutazione delle offerte e quanto all'attribuzione dei punteggi nella valutazione dell'offerta tecnica. La denuncia viene esplicitata osservando: che la Sud Progetti è risultata aggiudicataria non tanto perché ha indicato un limite minimo di tempo per la redazione del progetto, ma per il pregio della propria relazione metodologica, tanto che si sarebbe aggiudicata la gara anche se avesse offerto lo stesso tempo (15 giorni) della ATP Romeo; che la scelta della p.a. di procedere all'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta più vantaggiosa presenta profili di elevata discrezionalità amministrativa, come da giurisprudenza richiamata in atti; che, quanto poi all'attribuzione dei punteggi all'offerta tecnica, si tratta di discrezionalità tecnica, dato che l'Amministrazione formula un giudizio tecnico connotato da un fisiologico margine di opinabilità, per sconfessare il quale occorre

evidenziarne la palese inattendibilità; che ciò non sarebbe accaduto né col ricorso in primo grado né con la sentenza.

3.1. Col secondo motivo (*Sulla erroneità della sentenza appellata nell'apprezzare la legittimità dell'offerta presentata dalla società Sud Progetti S.r.l. Motivazione illogica e contraddittoria ed i suoi presupposti sono erronei*), la società appellante censura nel merito le critiche mosse alle risultanze del procedimento di anomalia ex artt. 87 e 88 del d.lgs. n. 163 del 2006, poiché la sentenza -nel giudicare impossibile la redazione di un progetto come quello di specie in tre giorni- non avrebbe indicato gli indici e/o i parametri oggettivi ovvero le norme scientifiche e le regole tecniche violati né si sarebbe curata di verificare l'andamento della procedura incidentale di anomalia, svoltasi dinanzi ad una commissione di esperti, e non soltanto dinanzi al R.U.P. La difesa dell'appellante illustra il motivo ripercorrendo "*i tratti salienti dell'offerta complessiva formulata dalla Sud Progetti*", come risultanti dalla relazione illustrativa a corredo dell'offerta (aventi ad oggetto l'approccio metodologico, la compagine aziendale, lo studio approfondito di tutto il materiale bibliografico afferente l'oggetto dell'offerta) e dando atto del fatto che già dal 27 dicembre 2017 il progetto di che trattasi è stato concluso ed è stato anticipato in visione alla stazione appaltante. Il motivo di gravame conclude nel senso della carenza di motivazione della sentenza impugnata e dell'errore del giudizio di anomalia dell'offerta, in riferimento alla copiosa giurisprudenza riportata a sostegno della censura; si aggiunge che il giudice avrebbe travalicato i confini della giurisdizione, essendosi spinto di fatto in un'inammissibile verifica della congruità dell'offerta.

4. I motivi, che vanno trattati unitariamente per evidenti ragioni di connessione, sono infondati.

Va premesso, in punto di fatto, che: l'oggetto della gara era l'affidamento dei servizi attinenti l'architettura e l'ingegneria consistenti nella redazione della progettazione definitiva, esecutiva e di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, dei detti interventi di sistemazione idraulica; l'importo complessivo dei lavori era stimato di € 1.291.636,00, mentre il compenso previsto a base di gara per la progettazione era di € 81.383,07; il tempo massimo per l'espletamento dell'incarico, era fissato in 80 giorni; il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, era basato su tre indicatori: elementi tecnici (ai quali veniva attribuito un peso marginale, 10 punti su 100), offerta economica (peso secondario, 30/100) e offerta sui tempi di esecuzione del servizio (peso preponderante, 60/100); la società Sud Progetti S.r.l. aveva offerto un ribasso economico del 45,8% ed un ribasso sui tempi del 96,25%; avviato il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, l'aggiudicataria aveva prodotto la propria Relazione giustificativa il 1° dicembre 2016, specificando, in merito alla tempistica di esecuzione delle prestazioni, che "*... le unità lavorative disponibili, oltre a quelle strettamente riportate nel Gruppo di lavoro tabellato e copioso materiale informativo che costituisce il data base costituito preventivamente alla partecipazione alla gara, sono da annoverare il personale di Sud Progetti, il gruppo di topografi e quello che cura l'editing del progetto, per cui la disponibilità complessiva ammonta a numerose e variegate unità lavorative al giorno*"; con nota prot. n. 195460 del 13 dicembre 2016 il RUP ed il Dirigente del settore Lavori Pubblici avevano richiesto una ulteriore relazione scritta contenente tutte le precisazioni ritenute utili con riferimento alla offerta "temporale"; in data 20 dicembre 2016 era stata presentata una seconda relazione giustificativa, nella quale si distingueva tra rispetto della "*tempistica contrattuale*", decorrente dal verbale di consegna del

servizio ed avente termine con la trasmissione degli elaborati progettuali alla stazione appaltante, e *“processo progettuale come vero e proprio processo razionale, che Sud Progetti ha già avviato sin dalla fase di formulazione dell’offerta”*; conclusivamente nella relazione si sosteneva che *“il tempo di 80 giorni previsti nella sua redazione, è iniziato fin da quando è stata comunicata la graduatoria di gara (17 novembre 2016) per cui al momento lo Staff è nelle condizioni di presentare gli elaborati da sottoporre ad eventuali verifiche ed accertamenti”*; la nuova Relazione giustificativa era pure accompagnata da un grafico, con indicate la data del 17 novembre 2016 quale data di avvio delle attività di progettazione, e quelle del 10 gennaio 2017 e del 15 gennaio 2017 quali ipotetiche date rispettivamente di aggiudicazione definitiva e di consegna del servizio; infine, in sede di contraddittorio (verbale del 9 febbraio 2017) il *pool* di progettisti, rimarcando la differenza tra tempistica contrattuale e percorso progettuale, ribadiva di aver avviato quest’ultimo *“sin dalla fase di formulazione dell’offerta”*.

4.2. Sulla base di questa ricostruzione del procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta e del contenuto delle giustificazioni dell’aggiudicataria, il primo giudice ha reputato illogico il *modus operandi* della Sud Progetti S.r.l., in quanto: invece di giustificare, contraddice il contenuto dell’offerta in punto di tempo necessario per lo svolgimento ed il compimento delle attività progettuali (di gran lunga superiore ai tre giorni indicati in offerta); antieconomico, perché implica un impegno per i professionisti nell’attività esecutiva senza alcuna certezza sull’effettivo conseguimento del servizio; rimette all’<<arbitrio>> dell’amministrazione che gestisce il procedimento (compreso il subprocedimento di verifica dell’anomalia) il tempo di esecuzione dell’attività di progettazione, che invece dovrebbe essere un dato *“certo e fisso ex ante”*.

5. Contrariamente a quanto si sostiene da parte appellante, la decisione -avendo riscontrato una situazione di palese illogicità e contraddittorietà dell’offerta dell’aggiudicataria su uno degli indicatori (tempi di esecuzioni del servizio) aventi peso preponderante per la valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa- non si è posta in contrasto con i principi giurisprudenziali sottesi all’individuazione dei limiti del sindacato giurisdizionale, né in riferimento alla scelta dell’amministrazione in punto di criteri di valutazione delle offerte né in riferimento all’attribuzione dei punteggi all’offerta tecnica, e nemmeno ha sconfinato nella sfera valutativa riservata alla pubblica amministrazione.

5.1. Non è pertinente la giurisprudenza richiamata nell’illustrare il primo motivo, dal momento che i precedenti citati attengono a questioni estranee all’oggetto del presente gravame. Essi infatti riguardano la discrezionalità della pubblica amministrazione nel fissare gli elementi di natura qualitativa ed economica che devono presiedere al giudizio sull’offerta economicamente più vantaggiosa e nell’attribuzione dei pesi relativi (cfr. Cons. Stato, V, 18 giugno 2015, n. 3105). Si tratta di questioni poste, in primo grado, dal motivo di ricorso subordinato col quale era stata contestata la scelta del Comune di Reggio Calabria, quale stazione appaltante, di attribuire peso preponderante ai tempi di esecuzione del servizio. Tuttavia, questo motivo è stato ritenuto assorbito dall’accoglimento del primo, che -fermi restando i criteri di giudizio fissati dall’amministrazione, ed anzi in ragione proprio di tali criteri- ha ritenuto anomala l’offerta dell’aggiudicataria per l’inattendibilità dei tempi di consegna dei progetti, complessivamente fissati in tre giorni per la consegna della progettazione definitiva (due giorni) ed esecutiva (un giorno).

5.2. Piuttosto vengono in rilievo i principi affermati costantemente dalla giurisprudenza amministrativa in merito al sindacato di legittimità sul giudizio di anomalia dell'offerta, richiamati anche dall'appellante nell'illustrare il secondo motivo, e precisamente:

- *“il giudizio sull'anomalia delle offerte presentate in una gara è un giudizio ampiamente discrezionale, espressione paradigmatica di discrezionalità tecnica, sindacabile solo in caso di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza; il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni della P.A. sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, ma non procedere ad una autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, che costituirebbe un'inammissibile invasione della sfera propria della P.A. e tale sindacato rimane limitato ai casi di macroscopiche illegittimità, quali errori di valutazione gravi ed evidenti, oppure valutazioni abnormi o inficiate da errori di fatto”* (Cons. Stato, III, 22 gennaio 2016, n. 211; nello stesso senso, già Cons. Stato, VI, 14 agosto 2015, n. 3935 e, di recente, Cons. Stato, V, 24 agosto 2018, n. 5047);

- anche l'esame delle giustificazioni, così come il giudizio di anomalia o di incongruità dell'offerta, costituisce espressione di discrezionalità tecnica di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione ed esula dalla competenza del giudice amministrativo, *“che può sindacare le valutazioni della pubblica amministrazione soltanto in caso di macroscopiche illegittimità, quali gravi e plateali errori di valutazione abnormi o inficiati da errori di fatto”* (Cons. Stato, sez. V, 8 luglio 2014, n. 3459; 6 giugno 2012, n. 3340; 29 febbraio 2012, n. 1183);

- *“il procedimento di verifica dell'anomalia non ha carattere sanzionatorio e non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare in concreto che l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto. Esso mira ... a garantire e tutelare l'interesse pubblico concretamente perseguito dall'Amministrazione attraverso la procedura di gara per l'effettiva scelta del miglior contraente possibile ai fini dell'esecuzione dell'appalto, così che l'esclusione dalla gara dell'offerente per l'anomalia della sua offerta è l'effetto della valutazione (operata dall'Amministrazione appaltante) di complessiva inadeguatezza della stessa rispetto al fine da raggiungere. Un sindacato nel dettaglio sui singoli aspetti è, dunque, precluso al giudice amministrativo, cui non è consentito procedere ad una autonoma valutazione della congruità o meno di singole voci, non potendosi esso sostituire ad una attività valutativa rimessa, quanto alla sua intrinseca manifestazione, unicamente all'Amministrazione procedente”* (Cons. Stato, VI, 14 agosto 2015, n. 3935 e numerose altre).

6. Il caso di specie è paradigmatico della situazione eccezionale che si viene a determinare quando l'amministrazione incorra in una valutazione manifestamente illogica dell'offerta dell'aggiudicataria.

Siffatta macroscopica illegittimità del giudizio espresso dalla stazione appaltante è resa palese –come ritenuto in sentenza- proprio dalle giustificazioni fornite dalla Sud Progetti S.r.l. nel corso del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, giudicate invece “sufficienti” dall'amministrazione comunale (come da verbale del 9 febbraio 2017 della seduta conclusiva, destinata all'audizione del legale rappresentante della Sud Progetti da parte della

commissione appositamente nominata).

I dati di fatto sono incontestati e risultano dalle relazioni giustificative dell'aggiudicataria, in specie dalla relazione presentata il 20 dicembre 2016 e dal grafico allegato alla stessa. Questi dimostrano *per tabulas* come il tempo di tre giorni per l'esecuzione del servizio da appaltare, indicato in sede di offerta tecnica, fosse insufficiente allo svolgimento di quello che la detta relazione definisce "*processo progettuale come vero e proprio processo razionale, che Sud Progetti ha già avviato sin dalla fase di formulazione dell'offerta*". Orbene, non è corretta -ai fini della delimitazione del criterio di giudizio riguardante l'offerta sui tempi di esecuzione del servizio- la distinzione, che l'aggiudicataria svolge nelle relazioni giustificative, tra tempi di consegna del progetto (definiti di "*tempistica contrattuale*") e tempi di redazione della progettazione definitiva ed esecutiva. Il criterio di giudizio di cui alla legge di gara va inteso come riferito ai tempi necessari per tale redazione: il tempo di esecuzione del servizio, da indicare nell'offerta, avrebbe dovuto essere definito dall'impresa concorrente avendo riguardo ai tempi necessari per redigere le progettazioni, non avendo riguardo ai (soli) tempi di consegna degli elaborati alla stazione appaltante.

Ne consegue che, nel momento in cui la stessa aggiudicataria ha dato conto di un'attività progettuale che ha coperto un arco temporale ben più ampio dei tre giorni indicati nell'offerta (vale a dire un periodo di tempo di circa sessanta giorni, quanti cioè risultano dal grafico allegato alla relazione del dicembre 2016, che considera utile l'intervallo temporale tra il 17 novembre 2016, data di avvio della verifica di anomalia, ed il 15 gennaio 2017, data ipotetica di consegna del servizio), ha essa stessa riconosciuto l'incongruità dell'indicazione contenuta nella propria offerta.

Siffatta incongruità, come ritenuto dal Tribunale, consiste, non solo nella discrasia temporale su evidenziata, che comporta un contrasto rispetto al contenuto dell'offerta, ma soprattutto nell'incertezza del tempo di esecuzione richiesto dall'attività di progettazione, come stimato dalla società aggiudicataria. Tanto ciò è vero che quest'ultima è stata in grado di quantificare il tempo effettivo necessario allo scopo solo *ex post*, avvalendosi dei tempi di svolgimento della procedura, laddove la legge di gara richiedeva che questo tempo fosse indicato con certezza *ex ante*.

6.1. Il caso di specie, contrariamente a quanto assume l'appellante, non è equiparabile a quelli oggetto dei precedenti giurisprudenziali richiamati nell'atto di appello, ed in specie a quello esaminato dal Consiglio di Stato, sez. VI, nella sentenza del 9 febbraio 2015, n. 634 (che pure riguardava un giudizio di congruità dell'offerta sui tempi di esecuzione della prestazione, che erano stati indicati nell'offerta in misura di gran lunga più ridotta rispetto a quella posta a base di gara). Infatti, nel presente giudizio non è in discussione l'idoneità della struttura e dell'esperienza della Sud Progetti –nonché della metodologia di lavoro prevista per l'esecuzione del servizio oggetto dell'appalto (su cui tanto si insiste nel secondo motivo)- a rispettare il tempo di esecuzione esattamente indicato nell'offerta (come nel precedente su citato), bensì l'inattendibilità di un'offerta recante l'indicazione di tempi di esecuzione del servizio (complessivamente pari a tre giorni) risultati insufficienti per stessa ammissione della società interessata, e per di più quantificati secondo un criterio inidoneo ad assicurare la certezza dell'offerta (certezza, necessaria in quanto espressione dell'indefettibile principio

dell'immodificabilità dell'offerta).

6.2. Infine, va escluso che il giudice di primo grado, sostituendosi all'amministrazione, abbia finito per sanzionare erroneamente una singola inesattezza dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria, laddove invece avrebbe dovuto tenere conto della valutazione, da parte della stazione appaltante, dell'offerta nel suo complesso, in termini di affidabilità in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto.

I principi giurisprudenziali su enunciati, che si ribadiscono, vanno infatti qui applicati tenendo conto della precisa individuazione da parte della stazione appaltante di tre distinte componenti di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, una delle quali –con peso preponderante- era l'offerta sui tempi. Sebbene non fosse fissato alcun limite inferiore né all'offerta economica né all'offerta tempo, l'assenza di vincoli non avrebbe potuto precludere -come di fatto non ha precluso- all'amministrazione di fare ricorso al procedimento di verifica dell'offerta ai sensi degli artt. 87 e 88 d.lgs. n. 163 del 2006 (applicabile *ratione temporis*), sussistendo la situazione di anomalia delineata dall'art. 87. Le giustificazioni fornite, riguardanti in particolare le “*condizioni eccezionalmente favorevoli di cui dispone l'offerente per ...prestare i servizi*” (arg. ex art. 87, comma 2, lett. c, del d.lgs. n. 163 del 2006), hanno esse stesse dimostrato che tali condizioni non avrebbero potuto comunque consentire il rispetto del tempo di tre giorni per l'elaborazione di progettazione definitiva e progettazione esecutiva, se non impegnando i propri tecnici nel lavoro di elaborazione progettuale ben prima dell'aggiudicazione definitiva.

Seppure possa convenirsi con l'aggiudicataria laddove afferma che il relativo onere economico ed il correlato rischio di impresa (insito nell'impegno lavorativo svolto senza alcuna certezza in merito all'effettivo conseguimento del servizio) avrebbero finito comunque per gravare sulla società aggiudicataria (senza rendere antieconomico l'affidamento per l'amministrazione comunale), tuttavia si tratta di un argomento difensivo che non consente di superare i profili di irragionevolezza su evidenziati, tali da inficiare la valutazione finale di maggiore vantaggiosità di un'offerta basata su un impegno comportante un ribasso sui tempi del 96,25% (esecuzione del servizio in tre giorni), rimasto definitivamente smentito all'esito del procedimento di verifica di tale offerta anormalmente bassa.

Questo avrebbe dovuto indurre la stazione appaltante ad escludere l'offerta dell'aggiudicataria e rende perciò illegittima la determinazione di aggiudicazione e corretta la decisione di annullamento qui appellata.

I primi due motivi di gravame vanno respinti.

7. Col terzo motivo (*Violazione e falsa applicazione dell'art. 91 c.p.c. in relazione alla eccessività della condanna alle spese disposta in capo alla controinteressata*), si sostiene che la sentenza sarebbe “*eccessiva ed abnorme ed in ogni caso immotivata*” anche in riferimento alla condanna alle spese ivi contenuta e “*duplicata*” a carico sia del Comune che della controinteressata, senza essere ancorata a particolari attività difensive del soggetto vittorioso.

7.1. Il motivo è infondato.

Il primo giudice ha fatto corretta applicazione del criterio della soccombenza di cui all'art. 91 cod. proc. civ., richiamato dall'art. 26 cod. proc. amm.

Tenuto conto dello scaglione di riferimento (compreso tra gli importi di € 52.000,00 ed € 260.000,00) e del valore della controversia, nonché dell'attività difensiva svolta dalla parte ricorrente in primo grado, risultata vittoriosa, l'importo di € 4.000,00, oltre accessori, complessivamente liquidato in suo favore, è di gran lunga inferiore all'importo tariffario massimo. Nei limiti di tale importo, la misura del compenso, fermi restando i minimi tariffari, è rimessa alla discrezionalità del giudice, perciò insindacabile anche in appello.

8. In conclusione, l'appello va respinto.

8.1. Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo a carico dell'appellante soccombente ed in favore della parte appellata ing. Antonino Romeo; si compensano per giusti motivi tra quest'ultimo, l'appellante ed il Comune di Reggio Calabria, atteso che l'amministrazione comunale si è limitata a difendere il proprio operato, prestando adesione alle ragioni dell'appellante, senza tuttavia impugnare in via autonoma la sentenza di primo grado a sé sfavorevole.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.