

È legittimo l'obbligo di sopralluogo a pena di esclusione quando è necessario per formulare un'offerta "consapevole"

di Stefano Maria Sisto

Data di pubblicazione: 29-4-2025

(...) 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 (...).

(...) 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 (...).

Guida alla lettura

Il T.A.R. Lazio – Roma si è pronunciato, con sentenza in forma semplificata, su una tematica alquanto discussa tra gli operatori del settore dei contratti pubblici, ovvero, **l'obbligatorietà del sopralluogo quale condizione per poter partecipare alla procedura di gara.**

Ciò che emerge da tale sentenza è che l'obbligatorietà del sopralluogo prevista dalla *lex specialis* è legittima, ma ad alcune condizioni.

Partiamo dall'esame del caso di specie.

Oggetto dell'appalto è l'affidamento del "servizio di accudienza e sorveglianza" di un impianto sito in Roma da gestire per intero con sistemi informatici.

La stazione appaltante ha inviato una richiesta di preventivo ad alcuni operatori economici, compreso il ricorrente, che ne è risultato primo in graduatoria, ma poi è stato escluso per non aver effettuato il sopralluogo nei termini previsti dalla *lex specialis*.

La richiesta di preventivo prevedeva un termine entro il quale effettuare il sopralluogo al termine del quale sarebbe stato rilasciato un attestato da caricare sul portale della procedura di gara.

L'operatore economico ha presentato la richiesta di poter effettuare il sopralluogo tre giorni dopo la scadenza indicata nella richiesta di preventivo e, pertanto, la stessa veniva rigettata.

Nel caso di specie, la disciplina di gara prevedeva espressamente l'obbligatorietà del

sopralluogo e, al tempo stesso, ne motivava l'indispensabilità.

L'operatore economico ha impugnato l'esclusione contestando l'obbligatorietà del sopralluogo sia sotto il profilo della perentorietà del termine per poterlo effettuare costituendo ciò, a suo avviso, violazione del principio del *favor participationis* e della tassatività delle cause di esclusione, sia perché le specifiche tecniche allegate alla richiesta di preventivo (tra cui foto satellitari, ubicazione impianti ed elenchi ricognitivi) avrebbero consentito di avere precisa contezza del tipo di intervento da effettuare.

Il Giudice amministrativo di prime cure ha rigettato il ricorso ritenendolo infondato.

Infatti, ha statuito che **l'obbligatorietà del sopralluogo, lì dove strumentale ad una conoscenza completa ed esaustiva dello stato dei luoghi, è funzionale ad una consapevolezza degli interventi da effettuare e quindi ad una formulazione più precisa dell'offerta** (sul punto viene richiamata anche una recente pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. VII, 6 dicembre 2024, n. 9783).

Sulla base di ciò, il Collegio giunge a due conclusioni:

1. **il sopralluogo previsto dalla *lex specialis* a pena di esclusione non contrasta con il principio di tassatività di cui all'art. 10 D.Lgs. n. 36/2023 e s.m.i. in quanto attiene ad un aspetto concernente l'offerta e non la partecipazione alla gara;**
2. **è legittimo considerare il termine per il sopralluogo come perentorio se legato a ragioni organizzative obiettive e a esigenze di svolgimento ordinato della selezione nella fase preliminare.**

Al sussistere di tali circostanze, **il mancato sopralluogo da parte dell'operatore economico equivale alla “violazione del principio di autoresponsabilità”.**

Il T.A.R. al tempo stesso, menzionando la sentenza della stessa sede, Sez. II, 3 gennaio 2024, n. 140, richiamata dalla ricorrente, riconosce la possibilità per l'operatore economico di contestarne l'utilità, ma con onere probatorio a carico di questo e qualora la disciplina di gara e gli allegati contengano tutte le informazioni necessarie per poter presentare un'offerta consapevole sì da rendere il sopralluogo superfluo.

Nel caso della sentenza oggetto di commento, invece, il T.A.R. ritiene che le informazioni contenute nella richiesta di preventivo e annessi allegati non sono comunque sufficienti a rendere superfluo il sopralluogo in quanto attinenti a semplici specifiche tecniche non idonee “a garantire la completa conoscenza dello stato dei luoghi”.

Pubblicato il 14/04/2025

N. 07218/2025 REG.PROV.COLL.

N. 03479/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 3479 del 2025, proposto da Sagredo Engineering S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B48D98DA42, rappresentata e difesa dall'avvocato Ciro Sito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, Centro Direzionale Isola E/2 Scala A;

contro

Rete Ferroviaria Italiana S.p.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Gentile e Luca Gentiloni Silveri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Gentile in Roma, Via del Banco di S. Spirito n. 42;

per l'annullamento, previa adozione di misure cautelari,

- del provvedimento di R.F.I. S.p.A. prot. UA 3/2/25 RFI_DAC/A0011/P/2025/0000521, avente ad oggetto: "Richiesta di preventivo n. DAC.0193.2024 per l'affidamento del "Servizio di accudienza e sorveglianza dell'Impianto di Security di Roma Smistamento" del 13/01/2025. CIG: B48D98DA42. Provvedimento di esclusione";

- della comunicazione a mezzo pec del Vice Direttore Operation di R.F.I. s.p.a. del 20/12/24, recante diniego alla richiesta di sopralluogo procedura DAC.0193.2024 - Servizio di Accudienza e Sorveglianza dell'Impianto di Security di Roma Smistamento CIG: B48D98DA4 effettuata dalla ricorrente in data 16/12/24;

- del provvedimento di R.F.I. s.p.a. prot. UA 20/2/25 RFI_DAC/A0011/PL/2025/0000879, avente ad oggetto: "Richiesta di annullamento in autotutela del provvedimento di esclusione

dalla procedura di gara DAC.0193.2024 - riscontro RFI”;

nonché per la declaratoria di nullità:

- del provvedimento di R.F.I. s.p.a. prot. UA 5/12/24 RFI_DAC/A0011/P/2024/0004617, ad oggetto: “Richiesta di preventivo n. DAC.0193.2024 per l'affidamento di “Servizio di accudienza e sorveglianza dell'Impianto di Security di Roma Smistamento”, interamente gestito con sistemi telematici. Codice Identificativo Gara (CIG): B48D98DA42”, nella parte in cui, al punto V, rubricato “Sopralluogo obbligatorio”, prevede che “La mancata effettuazione del sopralluogo costituirà motivo di esclusione dalla presente procedura”;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente, se ed in quanto lesivo degli interessi della parte ricorrente, con riserva di proporre motivi aggiunti all'atto della loro conoscenza.

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