

**CONTRATTI DELLA P.A.****Principio di segretezza delle offerte e dichiarazioni rese in sede di gara**

**CONSIGLIO DI STATO SEZ. V - sentenza 8 luglio 2014, n. 3459** - Pres. Maruotti, Est. Franconiero - s.p.a. Impresa Manutencoop Facility Management ed altri (Avv.ti Pafundi, Anselmi e Brandolin) c. Istituto Trentino per l'edilizia abitativa - Itea s.p.a. (Avv.ti Bonazza e Romanelli) e Pvb Solutions s.p.a. ed altri (Avv. Adami) - (conferma T.R.G.A. Sez. di Trento, n. 247 del 2013) - (sull'ammissibilità o meno di censure che lamentano la violazione del principio di segretezza delle offerte facendo riferimento alle modalità di conservazione delle stesse tra una seduta e l'altra e sulla necessità o meno di allegare il documento d'identità del dichiarante nel caso di dichiarazioni di volontà di natura negoziale, nonché sulla diversa funzione della dichiarazione sostitutiva e dell'allegazione del documento di identità del dichiarante).

**1. Giustizia amministrativa - Appello - Appello principale ed appello incidentale - In materia di appalti pubblici - Esame prioritario dell'appello incidentale - Nel caso in cui esso concerna censure che riguardano l'accertamento del titolo di ammissione alla gara dell'impresa e della sua offerta - Necessità - Sussiste.**

**2. Contratti della P.A. - Bando e lettera d'invito - Clausola che richieda la sigillatura e la controfirma sui lembi di chiusura del piego - Possibilità di ricorrere a forme alternative (specie quando ragioni pratiche legate alla mole di documentazione da presentare lo impongano) - Sussiste.**

**3. Contratti della P.A. - Gara - Principio della segretezza delle offerte - Modalità di conservazione dei plichi tra una seduta e l'altra - Generica censura - Inammissibilità - Censura che fornisca qualche concreto e specifico elemento in grado di inferire che vi sia stata una alterazione del contenuto dell'offerta - Necessità.**

**4-5. Contratti della P.A. - Gara - Dichiarazioni sostitutive - Onere di allegazione del documento di identità del dichiarante - Ex art. 47, comma 1, d.P.R. n. 445 del 2000 - Sussiste solo per le dichiarazioni sostitutive di un atto notorio - Non può essere imposto alle dichiarazioni di volontà di natura negoziale - Fattispecie - Dichiarazione sostitutiva ed allegazione del documento di identità del dichiarante - Costituiscono adempimenti distinti.**

**6. Contratti della P.A. - Offerte - Verifica delle offerte anomale - Giudizi espressi dalla P.A. - Sindacabilità - Limiti - Individuazione - Necessità di una valutazione globale e sintetica - Sussiste.**

**7. Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Individuazione dell'atto impugnato - Possibilità di desumerla dal contesto del ricorso - Sussiste - Fattispecie.**

**1. Nel caso di proposizione sia di un appello principale che di un appello incidentale in materia di gare di appalto, deve essere esaminato con priorità l'appello incidentale con il quale è stata riproposta un'eccezione di carenza di legittimazione del ricorrente principale attinente ad una "sub-fase del segmento procedimentale destinato all'accertamento del titolo di ammissione alla gara dell'impresa e della sua offerta", ove le censure dell'appellante principale concernano una fase di gara successiva, e cioè il sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, oltre che carenze essenziali di quest'ultima o ipotizzati errori nella valutazione della stessa e conseguente attribuzione dei punteggi (1).**

**2. Nel caso in cui la lex specialis di una gara di appalto richieda la sigillatura e la controfirma sui lembi di chiusura del piego, tale clausola si riferisce evidentemente all'ipotesi tipica, di**

**offerta presentata secondo tale modalità; ma la stessa previsione non impedisce di ricorrere a forme alternative, in specie quando ragioni pratiche legate alla mole di documentazione da presentare lo impongano, purché in grado di assicurare precauzioni equivalenti. Ciò ancor più nel caso di richiamo operato dalla citata clausola all'art. 46, comma 1-bis, del codice dei contratti pubblici, il quale prevede come causa di esclusione la "non integrità del plico contenente le offerte" o "altre irregolarità relative alla chiusura dei plichi, tali da far ritenere, secondo le circostanze, che sia stato violato il principio di segretezza delle offerte".**

**3. Nel caso in cui venga dedotta in giudizio la violazione del principio di segretezza delle offerte, per mancata adozione di adeguate misure di conservazione delle offerte stesse tra una seduta e l'altra, occorre fornire elementi certi e concreti atti a suffragare l'ipotesi di un'alterazione della documentazione di cui l'offerta si compone. E' pertanto inammissibile il motivo con il quale si lamenta la violazione del principio di segretezza delle offerte, ove non sia stato fornito alcun concreto e specifico elemento in grado di inferire che vi sia stata una alterazione del contenuto dell'offerta, essendosi la impresa deducente limitata a prospettare che le modalità di confezionamento dell'offerta non la avrebbero resa sicura da manomissioni non verificabili dalla commissione (2).**

**4. L'obbligo di allegazione del documento di identità stabilito dall'art. 38, comma 3, del d.P.R. n. 445 del 2000 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"), richiamato dall'art. 47 dello stesso d.P.R. per le dichiarazioni sostitutive di un atto notorio, si riferisce a quest'ultima tipologia di dichiarazioni e pertanto non può essere imposto per le dichiarazioni di volontà di natura negoziale (in applicazione del principio nella specie è stato ritenuto infondato il motivo diretto a censurare la mancata allegazione del documento di identità del sottoscrittore della fideiussione presentata, il quale, in applicazione del disciplinare di gara, aveva autodichiarato ai sensi dell'art. 47 d.p.r. n. 445 del 2000, il proprio nominativo, la qualifica da esso rivestita e di avere il potere di impegnare validamente il soggetto fideiussore) (3).**

**5. Dall'art. 47, comma 1, d.P.R. n. 445 del 2000 - secondo cui le qualità personali "che siano a diretta conoscenza dell'interessato", tra le quali quella "di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche" (ai sensi dell'art. 46, lett. "u"), possono essere comprovate dall'interessato, nei confronti delle pubbliche amministrazioni, "mediante dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo" - si ricava che la dichiarazione sostitutiva e l'allegazione del documento di identità del dichiarante costituiscono adempimenti distinti, che hanno una funzione diversa, sebbene complementare. La prima serve a fornire all'amministrazione l'informazione di cui necessita e sulla cui rispondenza al vero deve potere confidare, grazie alla sottostante assunzione di responsabilità del dichiarante. La seconda, per contro, attiene non già al perfezionamento della dichiarazione sostitutiva di atto notorio, ma all'identificazione del soggetto dichiarante, e dunque all'imputazione giuridica della responsabilità conseguente alla dichiarazione sostitutiva. In base a questa considerazione emerge come l'accertamento dell'identità del dichiarante può in ipotesi risultare aliunde mediante altri documenti a ciò idonei, oltre che avvenire a posteriori.**

**6. La sindacabilità dei giudizi espressi dall'Amministrazione appaltante in ordine alla congruità delle offerte in sede di verifica delle offerte sospettate di essere anomale è consentito esclusivamente nei casi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza, in considerazione della discrezionalità che connota dette valutazioni, come tali riservate alla stazione appaltante cui compete il più ampio margine di apprezzamento (4); in detta sede, la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, e non concentrarsi esclusivamente e in modo "parcellizzato" sulle singole voci di prezzo, dal momento che l'obiettivo dell'indagine è accertare l'affidabilità dell'offerta nel suo complesso, e non delle sue singole componenti" (5).**

**7. In sede di esame di un ricorso giurisdizionale, l'individuazione degli atti impugnati deve essere operata non già con riferimento alla sola epigrafe del ricorso ma, con un criterio che rifugge da eccessi formalistici, in relazione all'effettiva volontà del ricorrente, quale desumibile dal tenore complessivo dell'impugnazione ed in particolare dal contenuto delle**

**censure in esso dedotte (6) (alla stregua del principio nella specie è stato tuttavia ritenuto che la volontà di impugnare la clausola del disciplinare non era evincibile dal tenore del ricorso di primo grado).**

-----  
(1) Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9, § 8.3.6.1, in LexItalia.it, pag. [http://www.lexitalia.it/p/14/cdsap\\_2014-02-25-1.htm](http://www.lexitalia.it/p/14/cdsap_2014-02-25-1.htm) v. anche Ad. Plen., 30 gennaio 2014, n. 7, ivi, pag. [http://www.lexitalia.it/p/14/cdsap\\_2014-01-30-1.htm](http://www.lexitalia.it/p/14/cdsap_2014-01-30-1.htm) e 7 aprile 2011, n. 4, ivi, pag. [http://www.lexitalia.it/p/11/cdsap\\_2011-04-07.htm](http://www.lexitalia.it/p/11/cdsap_2011-04-07.htm)

(2) Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 3 febbraio 2014, n. 8, in LexItalia.it, pag. [http://www.lexitalia.it/p/14/cdsap\\_2014-02-03.htm](http://www.lexitalia.it/p/14/cdsap_2014-02-03.htm) nonché Sez. V, 13 maggio 2014, n. 2444, ivi, pag. [http://www.lexitalia.it/p/14/cds\\_2014-05-13-2.htm](http://www.lexitalia.it/p/14/cds_2014-05-13-2.htm)

(3) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, sentenza 20 dicembre 2013, n. 6125, in LexItalia.it, pag. [http://www.lexitalia.it/p/13/cds\\_2013-12-20-6.htm](http://www.lexitalia.it/p/13/cds_2013-12-20-6.htm)

Ha precisato la sentenza in rassegna che, nel caso deciso dal precedente appena citato, si discuteva sulla mancata allegazione del documento di identità del sottoscrittore dell'offerta economica dell'impresa concorrente. Il principio affermato in detta pronuncia è tuttavia applicabile anche nel caso di specie, nel quale veniva comunque in rilievo un atto di natura negoziale, comportante in ogni caso un'assunzione di responsabilità, anche per il falsus procurator, laddove privo di potere rappresentativo, in virtù dell'art. 1398 cod. civ.

Nella specie peraltro, in disparte il fatto pur rilevante secondo cui nessuna norma della lex specialis imponeva di allegare un documento di identità per detta dichiarazione, la dichiarazione sostitutiva stessa aveva natura di atto di giustificazione del potere rappresentativo ai sensi dell'art. 1393 cod. civ., strumentale all'acquisizione della necessaria certezza, in capo alla controparte pubblica, che la dichiarazione negoziale sia imputabile all'ente rappresentato. La certezza (comunque relativa) nel caso di specie poteva dirsi conseguita, visto che la dichiarazione è stata chiaramente resa ed espressa nelle forme di legge, cosicché vi è l'assunzione di responsabilità, anche penale, del soggetto dichiarante, sul quale la stazione appaltante deve poter confidare.

L'art. 47, comma 1, d.p.r. n. 445 del 2000 prevede infatti che le qualità personali "che siano a diretta conoscenza dell'interessato", tra le quali quella "di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche" (ai sensi dell'art. 46, lett. "u"), possono essere comprovate dall'interessato, nei confronti delle pubbliche amministrazioni, "mediante dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo". La norma opera quindi un rinvio integrale all'art. 38, il cui comma 3 prevede testualmente che "Le istanze e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà da produrre agli organi della amministrazione pubblica (...) sono sottoscritte dall'interessato in presenza del dipendente addetto ovvero sottoscritte e presentate unitamente a copia fotostatica non autenticata di un documento di identità del sottoscrittore".

(4-5) Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 29 novembre 2012, n. 36, § 6.2 e § 6.2.1., in LexItalia.it, pag. [http://www.lexitalia.it/p/12/cdsap\\_2012-11-29-1.htm](http://www.lexitalia.it/p/12/cdsap_2012-11-29-1.htm)

(6) Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 14 gennaio 2014, n. 101, in LexItalia.it, pag. [http://www.lexitalia.it/p/14/cds\\_2014-01-14.htm](http://www.lexitalia.it/p/14/cds_2014-01-14.htm)

-----  
Estremi di pubblicazione: [http://www.lexitalia.it/p/14/cds\\_2014-07-08.htm](http://www.lexitalia.it/p/14/cds_2014-07-08.htm)

Legislazione: [DECRETO LEGISLATIVO 12 aprile 2006, n. 163 \(in G.U. n. 100 del 2 maggio 2006 – Suppl. Ord. n. 107 – in vigore dal 1° luglio 2006\) - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE](#)

(TESTO AGGIORNATO AL D.L. 21 giugno 2013, n. 69).

---



\* Inizio pagina