

N. 00976/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01590/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1590 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

- Unicredit s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B31A38FD90, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Loiodice, Mario Sanino e Lorenzo Coraggio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico presso lo studio dell'avv. Aldo Loiodice, in Bari, via Nicolai, n. 29;

contro

- Puglia sviluppo s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Paccione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico presso lo studio del difensore, in Bari, via Quintino Sella, n. 120;

nei confronti

- B.N.L. - Banca Nazionale del Lavoro s.p.a., in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difeso dall'avvocato Angelo Clarizia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico presso lo studio del difensore, in Roma, via Principessa Clotilde, n. 2;

- Intesa Sanpaolo s.p.a., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso principale depositato, da Unicredit s.p.a., il 23 dicembre 2024:

- del provvedimento del R.U.P. di Puglia sviluppo s.p.a., prot. PS n. 0007546 del 5 dicembre 2024, avente ad oggetto: “Procedura aperta telematica ai sensi dell’art. 71 del d.lgs. n. 36/2023, per la conclusione di un accordo quadro con un solo operatore per lotto, ai sensi dell’art. 59, comma 3, del codice, per la selezione di banche erogatrici di servizi finanziari connessi alla gestione di strumenti finanziari regionali, istituiti dalla Regione Puglia presso Puglia sviluppo s.p.a. Lotto 2 B31A38FD90 - comunicazione di esclusione dalla procedura di gara”;

- di tutti gli atti e i verbali della Commissione, ed in particolare del verbale di gara n. 4 del 3 dicembre 2024, ove veniva proposta al R.U.P. l’esclusione della ricorrente;

- di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale, ivi compreso il provvedimento di aggiudicazione, allo stato non conosciuto, nei confronti di altro partecipante alla procedura;

per quanto riguarda il ricorso incidentale depositato, da B.N.L. s.p.a., il 9 gennaio 2025:

- del disciplinare relativo alla gara di cui sopra;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati, da Unicredit s.p.a., il 9 aprile 2025, in aggiunta agli atti già impugnati con ricorso introduttivo e principale:

- della determina di aggiudicazione del Presidente del Consiglio di

amministrazione di Puglia sviluppo s.p.a. prot. PRES/19/2025 del 12 marzo 2025.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Puglia sviluppo s.p.a. e di B.N.L. - Banca Nazionale del Lavoro s.p.a. nonché il ricorso incidentale da quest'ultima proposto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 maggio 2025 il dott. Danilo Cortellessa e uditi per le parti l'avv. Aldo Loiodice, per la ricorrente, l'avv. Luigi Paccione, per la soc. Puglia sviluppo, e l'avv. Pierluigi Panniello, su delega dell'avv. Angelo Clarizia, per la controinteressata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso introduttivo, ritualmente notificato e depositato il 23 dicembre 2024, Unicredit s.p.a. ha impugnato gli atti in epigrafe, in relazione alla procedura aperta, suddivisa in 2 lotti, bandita per la selezione di banche erogatrici di servizi connessi alla gestione di strumenti finanziari regionali, istituiti dalla Regione Puglia presso la resistente Puglia sviluppo s.p.a.

2. Ha esposto, in particolare, che:

- i)* l'affidamento è finalizzato alla conclusione di un accordo quadro multi-lotto con un solo operatore economico per lotto, ai sensi dell'art. 59, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023 (di seguito anche codice dei contratti pubblici);
- ii)* nel disciplinare di gara si prevede che l'affidamento avvenga mediante procedura aperta con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo;
- iii)* per partecipare alla gara gli operatori economici concorrenti dovevano

inviare entro il 31 ottobre 2024, a pena di esclusione, la propria offerta telematica, secondo la procedura indicata dal disciplinare citato;

iv) l'offerta era composta (A) dalla documentazione amministrativa, (B) dall'offerta tecnica e (C) dall'offerta economica;

v) con riguardo, in particolare, all'offerta economica, il disciplinare di gara (punto 15) stabilisce la necessità, per l'operatore economico, a pena di esclusione, di inserire nella sezione "offerta", direttamente sulla riga "elenco prodotti", nel campo "totale valore del servizio", l'importo determinato sulla base della compilazione del modello allegato al disciplinare", con l'avvertenza che, nel caso di discordanza tra il totale valore del servizio indicato a sistema e quello riportato nel modello (cartaceo) allegato, avrebbe fatto fede quest'ultimo;

vi) all'offerta economica così formulata, sarebbe stato attribuito un coefficiente, variabile da zero ad uno, calcolato tramite la formula riportata al punto 16.3 del disciplinare;

vii) per quanto concerne il lotto n. 2, a causa di vincoli informatici per la presentazione telematica delle offerte, il costo forfetario annuale – per ogni onere, canone, spesa, commissione di qualsiasi tipo relativa alla apertura, alla tenuta e alla gestione di ciascun conto corrente, alle disposizioni di bonifico nonché all'apertura, alla tenuta e alla gestione del servizio di *internet banking* – avrebbe dovuto essere superiore a € 0,00; infine, il disciplinare prevede che la commissione, terminata l'attribuzione dei punteggi agli elementi qualitativi e quantitativi (per determinare il punteggio finale valevole ai fini dell'aggiudicazione), procede, in relazione a ciascuna offerta, alla sommatoria dei punteggi rispettivamente ottenuti dall'offerta tecnica e dall'offerta economica;

viii) Unicredit s.p.a. ha presentato domanda di partecipazione unicamente per

l'accordo quadro relativo al lotto 2, avente ad oggetto la selezione di un ente creditizio, presso il quale aprire circa 25 conti correnti con annessi servizi di *internet banking*, oltre ad eventuali conti correnti tecnici necessari a garantire l'operatività dei fondi; in particolare, l'operatore economico ricorrente ha ritenuto di presentare un'offerta pari a € 0,001 sulla piattaforma telematica e un'offerta (da considerare prevalente) di € 0 nell'apposito modulo cartaceo da allegare;

ix) con riferimento al lotto in argomento, sono pervenute anche le offerte di Intesa Sanpaolo s.p.a. e di Banca Nazionale del Lavoro (B.N.L.) s.p.a.;

x) l'offerta tecnica di Unicredit è stata giudicata valida, con attribuzione del punteggio di 54,00 e collocazione al terzo posto provvisorio in graduatoria;

xi) l'offerta economica, di contro, è stata valutata come “inammissibile” dalla Commissione (come da verbale di gara n. 4 del 3 dicembre 2024), con motivazione pedissequamente fatta propria dal R.U.P. nella nota 5 dicembre 2024, ove è stata comunicata l'esclusione dell'operatore economico ricorrente – per “formulazione di offerta non valida e non conforme alle previsioni della *lex specialis*” – avendo la Commissione giudicatrice accertato che il documento di offerta economica sottoscritto digitalmente da Unicredit riporta un'offerta non valida e non conforme alle previsioni del disciplinare di gara, non essendo la stessa offerta superiore al valore di € 0,00.

2.1. Alla luce dei fatti sopra esposti, la ricorrente ha chiesto l'annullamento dei provvedimenti impugnati deducendo, con un unico motivo di diritto, violazione e falsa applicazione del punto 16.3 del disciplinare di gara, eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche e, in particolare, per carenza dei presupposti, irragionevolezza, difetto di motivazione e manifesta ingiustizia. In estrema sintesi, secondo Unicredit s.p.a. l'esclusione sarebbe stata disposta in modo illegittimo perché la necessità che l'offerta economica fosse superiore

ad euro 0,00 andrebbe connessa esclusivamente a “vincoli informatici per la presentazione telematica delle offerte”, come si legge nella stessa legge di gara. Da ciò conseguirebbe, secondo la prospettazione di parte, l'impossibilità di disporre – come invece accaduto – l'esclusione diretta della concorrente; semmai, ha aggiunto la ricorrente, la Stazione appaltante avrebbe potuto (e dovuto) effettuare la verifica dell'anomalia, ai sensi del punto 22 del disciplinare, con il procedimento di valutazione della congruità e/o sostenibilità dell'offerta.

3. Si sono costituite in giudizio, per resistere al gravame Puglia s.p.a. e B.N.L. s.p.a., quest'ultima anche proponendo ricorso incidentale. Con le memorie difensive, entrambe le richiamate società hanno eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del gravame per mancata impugnazione del disciplinare, quindi, hanno sostenuto la legittimità del (contestato) vincolo tecnico preclusivo e non sindacabile dalla ricorrente.

3.1. Con il ricorso incidentale, poi, la controinteressata ha anche dedotto l'illegittimità del disciplinare qualora si ritenesse che le previsioni dello stesso avrebbero consentito la formulazione di un'offerta pari a zero, come effettivamente fatto da Unicredit s.p.a.

4. Con ricorso per motivi aggiunti, depositato il 9 aprile 2024, la ricorrente ha impugnato – per illegittimità derivata e vizi propri – anche la determinazione del Presidente del Consiglio di amministrazione di Puglia sviluppo s.p.a., adottata il 12 marzo 2025, con la quale è stata approvata la proposta di aggiudicazione della procedura di gara in questione.

5. Alla pubblica udienza del 27 maggio 2025, sentite le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

5.1. Innanzitutto, va disattesa l'eccezione preliminare – sollevata dalla Stazione appaltante e avallata dalla controinteressata – di inammissibilità del ricorso

principale per mancata impugnazione del disciplinare. Secondo la prospettazione della resistente, in particolare, Unicredit avrebbe dovuto impugnare direttamente (o anche) la *lex specialis* atteso che i punti 1.1 e 16.3 del disciplinare supporterebbero inequivocabilmente l'esclusione disposta nei confronti della ricorrente.

5.2. Invero, Unicredit s.p.a. non contesta la legittimità delle predette clausole del disciplinare, quanto piuttosto l'interpretazione (a monte) e la conseguente applicazione (a valle) fornita dalla Stazione appaltante, all'esito delle quali si è determinata l'esclusione dalla procedura della ricorrente stessa. Quest'ultima, dunque, ha impugnato – correttamente – il provvedimento espulsivo, ritenendo che il medesimo fosse illegittimo perché non conforme – quanto meno secondo la sua prospettazione – alle previsioni (se correttamente intese) della *lex specialis*. In effetti, l'oggetto del ricorso principale attiene proprio all'interpretazione (o meglio alla giusta applicazione) del disciplinare e alla conseguente valutazione di legittimità/illegittimità del provvedimento di espulsione, di guisa che non può ritenersi sussistente su Unicredit alcun onere di impugnativa diretta (anche) del disciplinare. Va quindi respinta l'eccezione preliminare opposta dalle parti avverse.

6. Si può quindi analizzare – di fatto venendo al merito del gravame, per quanto appena chiarito – la tesi che Puglia sviluppo s.p.a. ha sostenuto nell'espone la predetta (infondata) eccezione preliminare.

6.1. La Stazione appaltante ritiene di aver semplicemente dato applicazione alle clausole sopra richiamate, le quali imponevano il provvedimento espulsivo. A tale assunto si dovrebbe pervenire considerato che “*L'utilizzo della Piattaforma comporta l'accettazione tacita ed incondizionata di tutti i termini, le condizioni di utilizzo e le avvertenze contenute nei documenti di gara*” (punto 1.1 del disciplinare) e che «*A causa di vincoli informatici per la presentazione telematica delle offerte il “Costo*

forfetario annuale per ogni onere, canone, spesa, commissione di qualsiasi tipo relativo alla apertura, alla tenuta e alla gestione di ciascun conto corrente, alle disposizioni di bonifico, nonché all'apertura, alla tenuta e alla gestione del servizio di internet banking" deve essere superiore a € 0,00» (punto 16.3. del disciplinare, nota 1 in calce alla tabella per il lotto 2).

6.2. Il Collegio ritiene che i citati punti del disciplinare non possano giustificare, nel caso in esame, un'esclusione diretta dalla procedura dell'operatore economico.

6.3. Innanzitutto l'odierna ricorrente, almeno con riguardo alla piattaforma telematica, ha – tecnicamente – presentato un'offerta superiore a € 0,00, posto che non è in contestazione che l'offerta inserita al sistema da Unicredit sia di € 0,001. Peraltro, da un lato, non appare affatto implausibile che l'operatore economico sia potuto incorrere in un errore scusabile e indotto dall'inciso (limitativo) “a causa di vincoli informatici per la presentazione telematica delle offerte”, il quale lascia effettivamente intendere che la preclusione sia unicamente di tipo tecnico-informatico; dall'altro lato, va rimarcato come il sistema (generando così una sorta di affidamento in fase di acquisizione della domanda di partecipazione) ha consentito – materialmente – l'inserimento in piattaforma di un'offerta appena superiore a € 0,00, ossia quella fatta propria dalla ricorrente di € 0,001, di fatto instillando nell'operatore la convinzione di aver “superato” il (solo) vincolo informatico senza conseguenze pregiudizievoli. Ancora, lo stesso disciplinare di gara (nel solco già tracciato dalle predette disposizioni ambigue) prevede (nel punto 15) proprio un'ipotesi di “discordanza” tra totale valore del servizio indicato a sistema (informatico) e quello riportato nel modello (cartaceo) allegato, statuendo la prevalenza di quest'ultimo. Diversamente, nel medesimo punto (ma subito dopo), dispone espressamente la *lex specialis* che “Sono inammissibili le offerte economiche che superino

l'importo massimo a base di gara, parziali e/o condizionate”.

6.4. Dunque – e ciò si rivela dirimente ai fini che qui occupano – in nessun punto della legge di gara è dato rinvenire la chiara ed inequivocabile previsione per cui l’offerta *tout court* (e non solo quella soggetta a vincoli tecnico-informatici) non potesse essere pari a € 0.

6.5. In definitiva, ritiene il Collegio che la condotta avuta da Unicredit – a fronte di una disciplina della procedura, sullo specifico punto in contestazione, quanto meno incerta – non andasse colpita dal provvedimento espulsivo per inammissibilità dell’offerta, ostando ad una tale determinazione da parte della Stazione appaltante la corretta applicazione dei principi della fiducia e dell’accesso al mercato, inevitabilmente compromessi nell’odierna vicenda. Più correttamente, la Stazione appaltante – come ha dedotto in modo condivisibile anche la difesa attorea – avrebbe potuto procedere alla verifica dell’anomalia e, nel caso, chiedere specifici chiarimenti in ordine alle componenti dell’offerta ritenute anomale.

6.6. Peraltro, Unicredit ha pacificamente ammesso, dal proprio canto, di aver ritenuto l’offerta congrua e sostenibile per ragioni di *policy* interna. È appena il caso di chiarire un aspetto – concernente la nozione di “onerosità” del contratto pubblico – che è stato anche affrontato nel ricorso incidentale proposto da B.N.L. Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che una lettura sistematica della normativa anche europea relativa al settore degli appalti pubblici – i quali debbono necessariamente realizzarsi in un mercato concorrenziale e con disciplina improntata alla concorrenza – *«induce a ritenere che l’espressione “contratti a titolo oneroso” può assumere per il contratto pubblico un significato attenuato o in parte diverso rispetto all’accezione tradizionale e propria del mondo interprivato. In realtà, la ratio di mercato cui si è accennato, di garanzia della serietà dell’offerta e di affidabilità dell’offerente, può essere ragionevolmente assicurata da*

altri vantaggi, economicamente apprezzabili anche se non direttamente finanziari, potenzialmente derivanti dal contratto.

La garanzia di serietà e affidabilità, intrinseca alla ragione economica a contrarre, infatti, non necessariamente trova fondamento in un corrispettivo finanziario della prestazione contrattuale, che resti comunque a carico della Amministrazione appaltante: ma può avere analoga ragione anche in un altro genere di utilità, pur sempre economicamente apprezzabile, che nasca o si immagini vada ad essere generata dal concreto contratto» (Cons. Stato, Sez. V, n. 4614/2017).

7. Alla luce delle predette argomentazioni, il provvedimento espulsivo adottato nei confronti della ricorrente si rivela effettivamente viziato per eccesso di potere non trovando adeguata base giuridica nelle disposizioni della legge di gara. Il ricorso principale è dunque fondato e, per le medesime ragioni, lo sono anche i motivi aggiunti limitatamente alla contestata illegittimità derivata della determinazione di aggiudicazione del 12 marzo 2025, dovendosene invece rilevare – quanto ai vizi propri dell’aggiudicazione fatti valere con il secondo mezzo di gravame (proposto in via principale) – l’inammissibilità, ai sensi dell’art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a., per genericità, come peraltro eccepito da parte avversa.

8. Venendo infine al ricorso incidentale proposto dalla controinteressata, ritiene il Collegio di poter respingere il primo motivo, per quanto già esposto al punto 6.6. (cui si può operare diretto rinvio), e di accogliere la seconda censura agitata da B.N.L. Sul punto, va condivisa la prospettazione di parte secondo la quale non ritenere inammissibile – come assume il Collegio per le ragioni sopra esposte e sostanzialmente rinvenibili nell’incertezza derivante da talune disposizioni del disciplinare – l’offerta economica quando la dichiarazione cartacea e quella telematica divergono (facendo prevalere il contenuto dell’offerta cartacea anche quando quest’ultima prevede un

corrispettivo pari a zero) significa di fatto inserire nella procedura elementi di ambiguità ed incertezza forieri di disparità di trattamento e di violazione della *par condicio* tra gli operatori economici.

9. In conclusione, il ricorso principale va accolto unitamente ai motivi aggiunti, questi ultimi (solo) in relazione alla contestata illegittimità derivata; il ricorso incidentale va accolto limitatamente alla dedotta illegittimità – *in parte qua* – del disciplinare, il quale va annullato nella misura in cui, da un lato, esclude (per ragioni tecnico-informatiche) la presentazione di offerte pari a zero (ma consentendo materialmente l’inserimento di un’offerta pari a € 0,001, come nel caso al vaglio del Collegio), dall’altro, prevede una “prevalenza” dell’offerta presentata in forma cartacea senza che risulti una specifica preclusione rispetto alla possibilità, per gli operatori economici, di formulare offerte pari a zero. Sarà dunque l’Amministrazione a valutare quali opportuni interventi correttivi si rendono necessari sulla legge di gara al fine di evitare ulteriori problemi applicativi causati dall’ambiguità della relativa disciplina. Per effetto del doppio accoglimento, da un lato, va annullata la determinazione espulsiva, ciò implicando la caducazione, in via derivata, dell’approvazione dell’aggiudicazione, dall’altro, va disposta la conseguente riedizione della stessa procedura di gara.

9.1. La peculiarità della vicenda, le questioni interpretative sottese e l’esito del contenzioso giustificano l’integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- accoglie il ricorso principale, nei sensi di cui in motivazione;
- accoglie il ricorso incidentale, nei sensi di cui in motivazione;

- compensa integralmente le spese di lite.

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

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2025, con l'intervento dei magistrati:

Gianmario Palliggiano, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere

Danilo Cortellessa, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Danilo Cortellessa

IL PRESIDENTE

Gianmario Palliggiano

IL SEGRETARIO