

Pubblicato il 23/07/2026

N. 01077 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00373/2026 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 373 del 2026, proposto da
Mati Group S.p.A. a Socio Unico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
in relazione alla procedura CIG B671F50884, rappresentato e difeso dall'avvocato
Federico Liccardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

l'Università degli Studi di Cagliari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale Cagliari, domiciliataria in
Cagliari, via Nuoro n. 50;

nei confronti

Research Consorzio Stabile Scarl, in persona del legale rap
rappresentato e difeso dagli avvocati Marcello Cecchetti, V
Lenza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della Determina n. 46 del 18.02.2025 con la quale è stata disposta l'aggiudicazione efficace della procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento dell'accordo quadro di manutenzione straordinaria degli edifici dell'Università degli Studi di Cagliari, sede Cittadella di Monserrato (A.168.MONS);
- della nota con cui, all'esito dell'apertura dell'offerta economica del controinteressato, è stato attivato il soccorso istruttorio;
- della nota prot.84/2026 del 18.3.2026 con la quale, in risposta all'istanza di esercizio dei poteri in autotutela, è stata confermata l'aggiudicazione in favore del controinteressato;
- di ogni altro atto connesso conseguente o preliminare lesivo degli interessi dedotti in giudizio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Università degli Studi di Cagliari e di Research Consorzio Stabile Scarl;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 luglio 2026 il dott. Roberto Montixi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, la MATI GROUP s.p.a. ha adito la stazione appaltante, al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento di aggiudicazione della gara negoziata senza bando, indetta dall'Università degli Studi di Cagliari per la stipula di un accordo quadro quadriennale avente ad oggetto lavori di manutenzione straordinaria degli edifici universitari, nonché della nota del 18 marzo 2026 di rigetto dell'istanza di autotutela e degli ulteriori atti presupposti, connessi e conseguenti.
2. Espone la ricorrente che l'Università resistente indicava una procedura negoziata, ai sensi degli artt. 50, comma 1, lett. d), e 59, comma 3, del d.lgs. n. 36 del 2023, da aggiudicarsi secondo il criterio del prezzo più basso, alla quale partecipava anche l'odierna ricorrente, classificatasi al secondo posto della graduatoria finale.
3. Riferisce che l'art. 24 del disciplinare di gara prevedeva che l'offerta economica dovesse contenere, a pena di esclusione, il ribasso percentuale offerto, l'indicazione dei costi aziendali della sicurezza e del costo della manodopera e che, nel caso di partecipazione di consorzi, l'offerta economica e il modulo recante le dichiarazioni integrative dovessero essere sottoscritti digitalmente sia dal legale rappresentante del consorzio sia dal legale rappresentante della consorziata designata quale esecutrice.
4. Espone, altresì, che, a seguito dell'aggiudicazione della procedura in favore del controinteressato, presentava istanza di accesso agli atti, all'esito della quale apprendeva che l'offerta economica dell'aggiudicatario non recava la sottoscrizione digitale del legale rappresentante della consorziata indicata quale impresa esecutrice. Deduce che la stazione appaltante aveva successivamente attivato il soccorso istruttorio, consentendo l'apposizione della sottoscrizione mancante.
5. Rappresenta, inoltre, di avere presentato istanza di riesame in autotutela, respinta dalla stazione appaltante con nota del 18 marzo 2026, nella quale l'Amministrazione evidenziava che il soccorso istruttorio era stato attivato per sanare una mera irregolarità formale, ritenendo altresì desumibile dalla documentazione amministrativa il coinvolgimento della consorziata nella predisposizione dell'offerta.

6. Avverso tali determinazioni è insorta l'odierna ricorrente un unico articolato motivo di ricorso, con il quale ha dedotti 23 e 24 del disciplinare di gara, degli artt. 101 e 107 del d.lgs. n. 36 del 2023, nonché l'eccesso di potere sotto plurimi profili, lamentando altresì la violazione dei principi di autovincolo, autoresponsabilità dei concorrenti e *par condicio*.

6.1. Rappresenta l'esponente che il disciplinare imponeva, a pena di esclusione, la sottoscrizione dell'offerta economica anche da parte della consorziata designata quale esecutrice, sicché la mancanza di tale sottoscrizione avrebbe determinato l'incompletezza di un elemento essenziale dell'offerta, non suscettibile di regolarizzazione mediante soccorso istruttorio.

6.2. Deduce, inoltre, che la stazione appaltante avrebbe erroneamente ritenuto che la partecipazione della consorziata alla predisposizione dell'offerta fosse desumibile dalla documentazione amministrativa, trattandosi, secondo la prospettazione attorea, di un presupposto di fatto non emergente dagli atti di gara.

6.3. Assume, ancora, che il ricorso al soccorso istruttorio sarebbe stato precluso dall'art. 101 del d.lgs. n. 36 del 2023 e dall'art. 23 del disciplinare di gara, trattandosi di carenza afferente all'offerta economica e incidente su un elemento essenziale della stessa.

6.1.4. Deduce, infine, che l'operato dell'Amministrazione si porrebbe in contrasto con il principio di autovincolo, avendo la stazione appaltante disapplicato una prescrizione della *lex specialis* dalla stessa introdotta, nonché con i principi di autoresponsabilità dei concorrenti e di parità di trattamento.

7. Si sono costituite in giudizio l'Università degli Studi di Cagliari e la controinteressata Research Consorzio Stabile Scarl instando per la reiezione del gravame.

8. Con Ordinanza del 15 aprile 2026, n° 98, confermata in appello, questo Tribunale rigettava l'istanza cautelare.

9. La causa veniva, infine, trattenuta in decisione nel merito 2026, in vista della quale le parti depositavano documenti e

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e deve essere respinto.

1.1. Con l'unico articolato motivo di ricorso la società ricorrente sostiene che la stazione appaltante avrebbe illegittimamente consentito, mediante il ricorso al soccorso istruttorio, la successiva sottoscrizione dell'offerta economica da parte della consorziata designata quale esecutrice, in violazione della *lex specialis* e degli artt. 101 e 107 del d.lgs. n. 36 del 2023.

1.2. La censura non merita condivisione.

1.2.1. Va anzitutto osservato che la ricostruzione prospettata dalla ricorrente non trova riscontro nella disciplina di gara.

L'art. 24 del disciplinare distingue, infatti, due diversi profili.

Da un lato individua gli elementi che l'offerta economica deve contenere "*a pena di esclusione*", costituiti dal ribasso percentuale offerto, dall'indicazione dei costi della sicurezza e del costo della manodopera.

Dall'altro disciplina le modalità di sottoscrizione dell'offerta nei diversi moduli partecipativi (impresa singola, RTI, consorzi, GEIE), limitandosi a prescrivere quali soggetti siano tenuti alla firma digitale, senza tuttavia associare alla relativa omissione alcuna espressa comminatoria espulsiva.

1.2.2. La diversa formulazione testuale delle due previsioni induce a ritenere che la legge di gara abbia inteso attribuire rilevanza espulsiva esclusivamente alla mancanza degli elementi contenutistici dell'offerta economica, non anche alle modalità con cui la sottoscrizione deve essere apposta.

1.2.3. Una diversa interpretazione finirebbe, infatti, per introdurre una causa di esclusione non espressamente prevista dalla *lex specialis*, in contrasto con il principio

di tassatività delle ipotesi espulsive, tanto più ove la preesistente incida sugli elementi essenziali dell'offerta economica espressa medesimo disciplinare.

1.2.4. Né può condividersi la dedotta violazione del principio di autovincolo.

L'Amministrazione non ha, infatti, disapplicato la *lex specialis*, ma ne ha fornito un'interpretazione conforme al suo dato letterale, che, come detto, non commina l'esclusione per l'ipotesi di omessa sottoscrizione della consorziata designata, né attribuisce a tale omissione carattere essenziale.

1.3. Ciò posto, la censura non può comunque essere condivisa, avuto riguardo alle peculiarità della fattispecie in esame.

1.3.1. Nel caso di specie, infatti, l'offerta economica è stata presentata da un Consorzio stabile che ha dichiarato di partecipare alla procedura sia mediante l'esecuzione diretta di una parte delle lavorazioni, sia mediante designazione di una consorziata esecutrice per la restante quota.

È, dunque, incontestato che la consorziata designata fosse chiamata ad assumere un ruolo esecutivo nell'ambito dell'appalto e che, proprio in ragione di tale qualità, il disciplinare ne richiedesse la sottoscrizione dell'offerta economica.

Ciò nondimeno, tale omissione non appare idonea, nel caso concreto, ad incidere sulla riferibilità dell'offerta né sulla certezza della manifestazione negoziale complessivamente espressa dal concorrente.

Occorre, infatti, considerare che, anche nell'ipotesi in cui il Consorzio stabile partecipi dichiarando di eseguire direttamente parte delle lavorazioni e di designare una consorziata per l'esecuzione della restante parte, la manifestazione di volontà negoziale resta unitariamente espressa dal Consorzio medesimo, il quale costituisce il soggetto che presenta l'offerta ed il referente del rapporto contrattuale con la stazione appaltante.

Come recentemente ribadito dalla giurisprudenza, il consorzio è un autonomo centro di imputazione giuridica cui l'intera procedura è riferita (Cons. Stato, sez. III, 19 febbraio 2024, n. 1623; TAR Lazio Latina, sez. I, 24 marzo 2026, n. 284).

In tale prospettiva, anche il rapporto contrattuale con la stazione appaltante resta unitariamente riferibile al Consorzio, il quale assume la veste di concorrente nella procedura e di referente dell'Amministrazione per l'esecuzione delle prestazioni affidate.

Ne consegue che la manifestazione negoziale contenuta nell'offerta economica risulta pienamente imputabile al concorrente che ha preso parte alla procedura, essendo stata ritualmente sottoscritta dal legale rappresentante del Consorzio stabile.

1.3.2. Del resto, è consolidato l'orientamento secondo cui la funzione sostanziale della sottoscrizione consiste nel rendere certa la provenienza dell'offerta, vincolare il concorrente al relativo contenuto ed assicurarne integrità ed immodificabilità (TAR Veneto, Venezia, sez. I, 30 aprile 2026, n. 1012).

Tali esigenze risultano, nella specie, integralmente soddisfatte.

Come efficacemente osservato dalla recente giurisprudenza, infatti, *"i vizi della sottoscrizione dell'offerta rilevano solo se, e in quanto, rechino incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta"*, mentre, in caso contrario, un'eventuale esclusione si risolverebbe in un formalismo privo di giustificazione sostanziale (TAR Veneto, Venezia, sez. I, 30 aprile 2026, n. 1012 cit.).

1.4. Né persuade la tesi secondo cui la mancanza della sottoscrizione della consorziata determinerebbe automaticamente l'invalidità dell'offerta.

La giurisprudenza più recente ha infatti progressivamente superato un'impostazione meramente formalistica, affermando che i vizi della sottoscrizione assumono rilievo soltanto quando determinino un'assoluta incertezza circa la provenienza o il contenuto

dell'offerta (Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2026, n. 4297; 3036/2026).

Ove, invece, la paternità dell'offerta risulti comunque desumibile da una pluralità di elementi convergenti, l'omissione della sottoscrizione integra una mera irregolarità formale.

Tale conclusione vale, secondo la recente giurisprudenza, persino nell'ipotesi della mancata sottoscrizione dell'offerta da parte di uno dei componenti di un raggruppamento temporaneo costituendo, ove l'offerta risulti comunque inequivocabilmente riferibile all'intera compagine (Cons. Stato n. 4297/2026 cit.).

La medesima giurisprudenza ha, infatti, chiarito che tale approdo ermeneutico si pone nel solco dei principi del *"raggiungimento dello scopo"* e della *"strumentalità delle forme"*, imponendo di valorizzare gli indici sostanziali di riconducibilità dell'offerta al concorrente piuttosto che il mero dato formale della sottoscrizione, quando quest'ultima non determini alcuna incertezza circa la provenienza della proposta negoziale (Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2026, n. 4297; Cons. Stato, sez. V, 22 giugno 2020, n. 3973; Cons. Stato, sez. III, 20 marzo 2020, n. 1963).

Tali principi risultano, *a fortiori*, applicabili anche alla fattispecie in esame, nella quale l'offerta è stata presentata da un Consorzio stabile, struttura caratterizzata da una peculiare unitarietà organizzativa e soggettiva, tale da rafforzare la riferibilità della manifestazione negoziale al concorrente che ha partecipato alla procedura.

Una simile interpretazione appare, inoltre, coerente con il principio del risultato di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 36 del 2023, che, nel rispetto del principio di tassatività delle cause di esclusione e della *par condicio* tra i concorrenti, impone di privilegiare una lettura sostanzialistica delle prescrizioni di gara quando l'irregolarità riscontrata non incida sulla serietà, imputabilità e immodificabilità dell'offerta.

In tale prospettiva è stato condivisibilmente osservato che *"Tali principi impongono di ricercare soluzioni interpretative dirette a promuovere la più ampia competizione,*

*spingendo verso una più accentuata dequotazione dei vi
intrapresa dall'art. 21 octies, co. 2, della Legge 241/
amministrativi ma anche delle dichiarazioni rese dai privati, allorquando siano esenti
da vizi radicali della volontà da cui scaturiscono e non vi ostino i principi di
concorrenza e di parità di trattamento" (TAR Lazio Latina Sez. I, Sent., 24/03/2026,
n. 284).*

1.5. Alla luce delle considerazioni che precedono, correttamente la stazione appaltante ha qualificato l'omissione quale irregolarità meramente formale.

La successiva acquisizione della sottoscrizione della consorziata non ha determinato alcuna integrazione o modificazione dell'offerta economica, già definitivamente formata e validamente presentata dal concorrente, essendosi limitata a regolarizzare un profilo meramente formale, privo di incidenza sul contenuto della proposta negoziale e sulla sua riferibilità soggettiva.

Ne consegue che il ricorso al soccorso istruttorio non si è tradotto nella formazione postuma dell'offerta economica né nella modifica di un suo elemento essenziale, ma esclusivamente nella regolarizzazione di una carenza formale concernente le modalità esteriori della sua sottoscrizione.

1.6. Le conclusioni cui è pervenuto il Collegio si pongono, peraltro, in linea di continuità con le valutazioni già espresse nella fase cautelare, confermate anche in sede di appello, senza che gli ulteriori approfondimenti propri del giudizio di merito abbiano fatto emergere elementi idonei a giustificare una diversa soluzione della controversia.

2. Conclusivamente, e per le suesposte considerazioni, il ricorso si rivela infondato e, come tale, meritevole di reiezione.

3. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che liquida, a favore dell'amministrazione e del controinteressato nella misura di euro 3.000,00 (tremila/00), per ciascuno oltre accessori di legge se dovuti. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 21 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giulia Ferrari, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Roberto Montixi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Roberto Montixi

IL PRESIDENTE

Giulia Ferrari

IL SEGRETARIO

