

Pubblicato il 26/04/2019

N. 05253/2019 REG.PROV.COLL.
N. 02571/2019 REG.RIC.
N. 03370/2019 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 il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2571 del 2019, proposto da:

Formula Servizi Soc. Coop., in proprio e quale mandataria capogruppo del R.T.I. costituito con la Baldolini Traslochi S.r.l., in persona del legale rappresentante p. t., rappresentata e difesa dall'Avv. Francesco A. Caputo, con domicilio eletto presso il di lui studio in Roma, Via Ugo Ojetti, n. 114;

contro

Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Fratto, Vincenzo Gambardella ed Egidio Mammone, con domicilio eletto in Roma Circ.ne Gianicolense n. 87, presso la sede dell'Azienda;

Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini – UOC Acquisizioni Beni e Servizi, non costituita in giudizio;

nei confronti

Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta p.t., non costituita in giudizio;

Consorzio Acotras Soc. Coop., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Scacchi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Crescenzo n. 19;

sul ricorso numero di registro generale 3370 del 2019, proposto da:

Consorzio Acotras Soc. Coop., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Scacchi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Via Crescenzo n. 19;

contro

Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini; Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini - UOC Acquisizioni Beni e Servizi, Regione Lazio, in persona del suo legale rappresentante p.t., non costituite in giudizio;

nei confronti

Formula Servizi Soc. Coop., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Antonio Caputo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Ugo Ojetti, n. 114;

per l'annullamento, previa concessione di idonee misure cautelari,

quanto al ricorso n. 2571 del 2019:

- della comunicazione del 24.01.2019 e del relativo provvedimento di aggiudicazione ex art. 32, comma 5 D. Lgs.

50/2016, sotto forma di deliberazione emessa in data 21.01.2019 n. 0075 con cui, nell'ambito della "Procedura aperta per l'affidamento del servizio di movimentazione attrezzature e trasporto farmaci per le necessità dell'Azienda Ospedaliera S. Camillo Forlanini. CIG: 7556394597", l'Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini ha affidato l'appalto in parola al Consorzio Acotras Soc. Coop., e di tutti gli altri atti presupposti, connessi e consequenziali a quelli sopra indicati e di cui ai documenti di gara resi cognitivi all'esito dell'estrazione documentale del 15.02.2019, afferenti l'*excursus* di gara e con particolare riguardo al verbale n. 1 del 26.09.18, nonché, quale atto poi trasmesso via PEC in data 18.02.2019, alla nota prot. n. 0000975 del 10.01.2019 a firma del RUP, con cui è stato comunicato al Presidente della Commissione giudicatrice l'esito del sub-procedimento relativo alla verifica dell'anomalia delle offerte sottoposte alla relativa disamina in termini, nella parte di interesse;

con conseguente declaratoria

del diritto del RTI ricorrente ad assumere la posizione di primo graduato e di inefficacia del contratto eventualmente stipulato fra l'Ente Appaltante e l'aggiudicataria della gara;

e con riserva

di correlata azione giustiziale, in termini di richiesta risarcitoria e/o indennitaria, da formulare *ex post*, con separato giudizio, all'esito degli intercorsi accadimenti per cui è causa, ferma ed impregiudicata la domanda di annullamento *tout court* della gara, spiegata in via subordinata;

quanto al ricorso n. 3370 del 2019:

- della comunicazione prot. n. 2700/2019 del 24.01.2019 nella parte in cui l'Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini ha informato che nella graduatoria finale afferente la "Procedura aperta in ambito comunitario per l'affidamento del servizio di movimentazione attrezzature e trasporto farmaci per le necessità dell'Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini" (CIG 7556394597) il RTI Formula Servizi Soc. Coop. / Baldolini Traslochi S.r.l. si è posizionato al secondo posto della graduatoria (risultando pertanto ammesso);
- della deliberazione n. 75 del 21.01.2019 con cui l'Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini ha approvato la proposta di aggiudicazione in favore del Consorzio Acotras Soc. Coop. a r.l. nella parte in cui ha preso atto della posizione di secondo classificato nella graduatoria finale del RTI costituito da Formula Servizi Soc. Coop. e Baldolini Traslochi S.r.l.;
- della nota prot. n. 975/2019 del 10.01.2019 a firma del RUP, nella parte in cui ha ritenuto congrue le spiegazioni relative all'offerta prodotta dal RTI Formula Servizi Soc. Coop. e Baldolini Traslochi S.r.l. nell'ambito del procedimento di cui all'art. 97 comma 5 del D. Lgs. n. 50/2016;
- del verbale n. 9 della seduta pubblica del 18.12.2019 con cui la Commissione della Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini ha ritenuto valida l'offerta economica del RTI costituito da Formula Servizi Soc. Coop. e Baldolini Traslochi S.r.l.;
- di ogni altro atto agli stessi presupposto, antecedente, connesso, consequenziale e/o successivo ancorché non conosciuto.

Visti i ricorsi ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini e del Consorzio Acotras Soc. Coop. nonché di Formula Servizi Soc. Coop.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2019 la dott.ssa Emanuela Traina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

1. Formula Servizi Soc. Coop. e Baldolini Traslochi S.r.l. hanno partecipato, in forma di Raggruppamento Temporaneo di Imprese, alla procedura aperta indetta dall'Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini per l'affidamento del servizio di "movimentazione attrezzature e trasporto farmaci" per le necessità della stessa Azienda, per un periodo di 24 mesi ed un importo complessivo posto a base di gara di € 840.000,00, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tramite l'attribuzione di massimo 70 punti alla componente tecnica e massimo 30 a quella economica.

Il RTI così composto si è classificato al secondo posto con un punteggio totale di 97,13 (di cui 69,41 per l'offerta tecnica e 27,72 per quella economica).

La gara è stata aggiudicata, con il provvedimento impugnato, al Consorzio Acotras S.c.a.r.l., il quale ha riportato il punteggio totale di 97,33 (di cui 70,00 per l'offerta tecnica e 27,33 per quella economica).

Sia l'offerta dell'aggiudicatario che quella del RTI secondo graduato sono state ritenute congrue a seguito di valutazione condotta ai sensi dell'art. 97 del D. Lgs. 50/2017.

2. La parte ricorrente impugna la disposta aggiudicazione al Consorzio controinteressato deducendone l'illegittimità in relazione ai seguenti profili:

I) Violazione art. 29 codice dei contratti per mancata pubblicazione dei verbali di gara e del provvedimento di nomina della commissione.

La stazione appaltante ha omesso la doverosa pubblicazione sul proprio profilo di committente nell'apposita sezione del profilo "Amministrazione trasparente" sia dei verbali che dell'atto di nomina della commissione.

II) Violazione di legge ed eccesso di potere per falso supposto in fatto e sviamento dalla causa tipica. Violazione dell'art. 97, comma 5 lett. d) letto in combinato disposto con gli artt. 23, comma 16 e 97, comma 6 d.lgs. 50/16 (a sua volta combinato con il precedente art. 30, comma 3) e dei generalissimi principi che impongono il rispetto del costo della manodopera e che l'offerta sia assistita da una ragione di utile, pena l'inidoneità e inammissibilità della medesima. Violazione del principio che impone l'automatismo espulsivo. Disapplicazione della (effettiva) "esamina" delle spiegazioni, ex art. 22, quinto comma del disciplinare.

Il costo del lavoro dichiarato dal primo graduato nella relativa offerta economica alla sez. B della tabella, afferente la dichiarazione "Prezzo onnicomprensivo offerto h/uomo per Servizi straordinari IVA esclusa" evidenzia un prezzo orario medio pari ad € 14,57/h, ben al di sotto dei valori tabellari di riferimento, che indicano invece, per il settore di pertinenza, un costo medio orario di € 16,45/h, da cui scaturiscono costi onnicomprensivi per la manodopera pari a € 701.041,42.

Il costo medio di quest'ultima è determinato, ai sensi dell'art. 23, comma 16 del Codice dei Contratti pubblici, annualmente, "in apposite tabelle dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici?"; allorché non risultino rispettati i livelli salariali che la normativa vigente rende obbligatori, tale costo, secondo prassi, ben può essere ritenuto indice di anomalia dell'offerta e come tale oggetto delle c.d. "spiegazioni" richieste ai sensi dell'art. 97, comma 1 D. Lgs. 50/2016.

Nel caso di specie la Stazione Appaltante, nella seduta del 18.12.2018, avrebbe dovuto escludere immediatamente l'offerta presentata al seggio di gara dal controinteressato operatore economico, sull'assunto secondo il quale i minimi salariali sono inderogabili per cui, rispetto agli stessi, non è ammesso alcun tipo di "spiegazione".

Ciò rendeva l'offerta del tutto inattendibile, con conseguente necessità di procedere alla relativa esclusione. Peraltro la motivazione adottata dal RUP sul punto è del tutto priva di motivazione e anche sulle singole voci del costo del lavoro le giustificazioni non appaiono convincenti.

III) Violazione di legge ed eccesso di potere. Autonomia illegittimità dell'atto di aggiudicazione ex art. 32, comma 5 d.lgs. 50/2016

per omessa motivazione e difetto di istruttoria, attesa la violazione dell'art. 95, comma 10, ultimo periodo d.lgs. 50/2016.

L'atto di aggiudicazione doveva necessariamente motivare in modo approfondito in merito alle rilevate incongruità; la omissione di tale elemento determina ulteriore profilo di illegittimità del provvedimento.

In via subordinata la ricorrente propone, inoltre, la seguente censura volta alla integrale caducazione della procedura di gara:

IV) assoluta genericità del verbale di gara n. 1 nella parte in cui scrupola la sussistenza dei requisiti di ammissione alla gara in capo ai competitori con violazione del generalizzato obbligo di motivazione cui devono assolvere gli atti amministrativi dotati di efficacia esecutiva, con relativa disapplicazione del principio di trasparenza di cui all'art. 4 d.lgs. 50/2016, nonché dell'art. 155 del codice dei contratti stesso quantunque relativo ai concorsi di progettazione, per viatico di comportamento per dato di analogia.

L'omessa motivazione in merito al possesso dei requisiti generali da parte dei concorrenti ammessi determinerebbe l'illegittimità, e dunque la caducazione, dell'intera procedura di gara.

3. Si è costituita in giudizio l'Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini la quale ha puntualmente controdedotto alle censure enunciate in ricorso, chiedendone la reiezione.

4. Si è altresì costituito il Consorzio Acotras Soc. Coop. il quale, con il ricorso recante n. 3370/2019 RG ha, altresì, spiegato impugnazione incidentale avverso gli atti principalmente impugnati, deducendone l'illegittimità nella parte in cui hanno disposto l'ammissione e la collocazione della ricorrente principale nella graduatoria finale della procedura di gara al secondo posto, affermandone la necessità di esclusione, per il seguente motivo:

I) Violazione e falsa applicazione degli articoli 94, 95 e 97 del D.Lgs. n. 50/2016. Violazione e falsa applicazione del Capitolato Tecnico, in particolare dell'articolo 3. Violazione e falsa applicazione dell'articolo 22 del Disciplinare di Gara. Eccesso di potere per illogicità.

L'offerta economica formulata dal RTI Formula Servizi – Baldolini Traslochi deve ritenersi nulla in quanto non tiene conto delle prestazioni inderogabili richieste nel Capitolato Tecnico e contemporaneamente indica una retribuzione al di sotto delle tariffe di legge senza alcuna giustificazione sul punto.

Nell'ambito della valutazione dell'offerta economica la ricorrente principale ha, infatti, offerto la cifra di € 744.000,00 quale prezzo onnicomprensivo complessivamente offerto per l'esecuzione del servizio ed € 17,00 quale prezzo onnicomprensivo h/uomo per i servizi straordinari, riportando un punteggio economico complessivo di 27,72 mentre il ricorrente incidentale ha offerto la cifra di € 777.224,16 quale prezzo onnicomprensivo complessivamente offerto per l'esecuzione del servizio ed € 14,57 quale prezzo onnicomprensivo h/uomo per i servizi straordinari, riportando un punteggio economico complessivo di 27,33.

Relativamente ai costi della manodopera la ricorrente principale ha in realtà indicato la somma di € 677.776,32 mentre il ricorrente incidentale quella di € 701.041,42; il RTI secondo classificato, a ben vedere, nella formulazione dell'offerta non ha tenuto conto di ben 7.941,90 ore “effettive lavorate” nel biennio, come si evince dalle tabelle esposte nel ricorso incidentale, poiché fa riferimento alle ore settimanali contrattuali “lorde”, che non possono coincidere mai con le ore “effettive lavorate”, in ragione della naturale presenza di ore improduttive date da assenza per malattia, infortunio, premessi studio ecc. (come dettagliato dalla tabella ministeriale a cui fa riferimento controparte che necessariamente interessano ciascun lavoratore impiegato nel servizio).

In ogni caso l'offerta si pone, altresì, in palese violazione anche delle tariffe del costo orario indicate dalle tabelle ministeriali vigenti; considerato infatti che il costo complessivo della manodopera offerta è di € 677.776,32 ed il piano organizzativo voluto dalla Stazione Appaltante esige 490 ore settimanali, controparte viola i parametri indicati nella tabella ministeriale senza alcuna idonea motivazione.

5. La ricorrente principale ha inoltre, con memoria difensiva, eccepito l'infondatezza del ricorso incidentale evidenziando che le censure in esso svolte attengono alla discrezionalità tecnica dell'amministrazione, non

sindacabile dal G.A. se non in caso di macrocopia irragionevolezza o di decisivo errore di fatto, non ricorrenti nel caso di specie.

Ha comunque controdedotto nel merito della censura con “appunto tecnico di parte”.

6. All'udienza in camera di consiglio del 9 aprile 2019, chiamati entrambi i ricorsi per la discussione delle rispettive istanze cautelari, il Collegio, dato avviso alle parti in ordine alla possibilità di definire il giudizio, previa riunione degli stessi, con sentenza in forma semplificata, li ha trattenuti in decisione.

7. Ritiene il Collegio di poter esaminare prioritariamente il ricorso principale, pur avendo quello incidentale natura “paralizzante”, posto che, secondo l'attuale interpretazione della giurisprudenza, è possibile procedere in tal senso, per ragioni di priorità logica, qualora sia evidente l'infondatezza, inammissibilità, irricevibilità o improcedibilità del ricorso principale (in tal senso, da ultimo, TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 14 marzo 2019 n. 1431, che in motivazione richiama Cons. di Stato, Sez. V, 4 dicembre 2017, n. 5692; TAR Veneto, Sez. I, 5 novembre 2018, n. 1025; TAR Lazio, Roma, Sez. III, 29 maggio 2018, n. 6023; TAR Campania, Napoli, Sez. I, 5 marzo 2018, n. 1402; TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 2 novembre 2016, n. 5030).

7.1. Il primo motivo di ricorso, con il quale si lamenta violazione degli art. 29 e 4 del D. Lgs. 50/2016 in ragione della omessa pubblicazione dell'atto di nomina della commissione e dei verbali di gara, è inammissibile per difetto di interesse, posto che la ricorrente non indica alcun profilo di lesione derivante dall'omissione delle pubblicazioni ivi prescritte se non la circostanza, a tal fine non rilevante, dell'aver dovuto esperire, per acquisire la conoscenza di tali atti, un'istanza di accesso, peraltro tempestivamente evasa dall'Azienda.

7.2. Con la seconda e la terza doglianza, che per analogia di contenuti possono essere congiuntamente esaminate, si lamenta che la stazione appaltante avrebbe dovuto, all'esito del giudizio di congruità svolto ai sensi dell'art. 97 D. Lgs. 50/2016, escludere l'offerta presentata dal Consorzio controinteressato in ragione del mancato rispetto, da parte della stessa, dei costi minimi del personale dipendente previsti dalle tabelle del Ministero del Lavoro e che comunque l'atto di aggiudicazione sarebbe viziato dalla mancanza di una idonea motivazione sul punto.

Più precisamente, secondo la prospettazione del ricorso, poiché l'aggiudicatario, nella sez. B della propria offerta economica, afferente la dichiarazione “Prezzo omnicomprendente offerto h/uomo per Servizi straordinari IVA esclusa”, ha esposto un prezzo orario medio pari ad € 14,57/h, ben al di sotto dei valori tabellari di riferimento, che indicano invece, per il settore di pertinenza, un costo medio orario di € 16,45/h, la Stazione Appaltante, nella seduta del 18 dicembre 2018, avrebbe dovuto procedere alla immediata esclusione dell'operatore economico, sull'assunto secondo il quale i minimi salariali sono inderogabili per cui, rispetto agli stessi, non è ammesso alcun tipo di “spiegazione”.

Inoltre i singoli cespiti con cui il Consorzio Acotras espone gli scostamenti dal costo minimo non appaiono convincenti; infatti il tasso INAIL dichiarato è particolarmente basso, fra l'altro senza una esauriente specifica richiesta al riguardo, in merito all'IRAP non si sarebbe tenuto conto dei costi necessari alla formazione degli apprendisti; quanto poi alle ore improduttive non lavorate il Consorzio aggiudicatario non ha erroneamente tenuto conto della percentuale di assenteismo per assemblee, permessi, senza nemmeno fornire giustificazioni a riguardo. L'aggiudicatario non ha inoltre considerato il tasso di assenteismo dovuto al diritto allo studio, non essendo sufficiente la dichiarazione in proposito rilasciata secondo la quale “*in sopralluogo ha rilevato che nessuno degli operatori richiede permessi per diritto allo studio*”. Infine, per quanto riguarda gli aspetti inerenti malattia, infortuni, maternità, l'aggiudicatario ha abbattuto di circa 2/3 l'incidenza della percentuale di assenteismo legata alla malattia senza fornire alcuna giustificazione esauriente.

Assume, altresì, parte ricorrente che la quantificazione delle prestazioni straordinarie ad € 14,57 per ora, importo sarebbe di circa un euro inferiore al III livello (in appalto ci sono III e IV livelli), non sarebbe giustificabile

neppure in riferimento agli apprendisti che, seppur con sgravi, entrerebbero ad un livello inferiore rispetto al livello di qualifica, ma poi dopo un anno dovrebbero arrivare a quello di riferimento (almeno il III).

La stazione appaltante avrebbe dovuto, pertanto, escludere l'offerta del controinteressato.

7.3. Il motivo non è meritevole di accoglimento.

7.3.1. Reputa il Collegio in primo luogo necessario precisare che secondo le prescrizioni della *lex specialis* di gara (cfr. art. 17 del disciplinare) l'offerta economica doveva specificamente ed analiticamente indicare i seguenti elementi:

- a) il prezzo complessivo omnicomprensivo mese offerto per l'esecuzione del servizio;
- b) il prezzo complessivo omnicomprensivo offerto per 24 mesi per l'esecuzione del servizio;
- c) il prezzo omnicomprensivo offerto h/uomo per i Servizi straordinari;
- d) la stima dei costi aziendali relativi alla salute ed alla sicurezza sui luoghi di lavoro di cui all'art. 95, comma 10, del Codice (...);
- e) la stima dei costi della manodopera, ai sensi dell'art. 95, comma 10, del Codice.

L'art. 18.3 dello stesso atto esplicita, poi, la suddivisione del punteggio attribuibile all'offerta economica, nei termini seguenti:

- (A) max 25 pt per l'elemento "*Prezzo complessivo omnicomprensivo offerto per l'esecuzione del servizio*";
- (B) max 5 pt per il "*Prezzo omnicomprensivo offerto h/uomo per i Servizi straordinari*".

Va inoltre considerato il contenuto dell'art. 3 del Capitolato speciale d'appalto, il quale, nel descrivere l'oggetto del servizio, dopo avere individuato "*le prestazioni comprese nel servizio, salvo più precise indicazioni organizzative fornite di volta in volta dall'Azienda, per mezzo del Direttore dell'esecuzione del contratto*" (trasporto/trasloco di arredi, ecc, trasporto del suddetto materiale attraverso l'uso di mezzi e attrezzature idonei, l'imballaggio e disimballaggio dei beni da movimentare) afferma che "*l'Azienda potrà richiedere, altresì, un servizio straordinario di facchinaggio (oltre il numero di ore contrattualmente previsto e/o in orari extra lavorativi) da eseguire solo dopo specifica autorizzazione da parte del Responsabile del Procedimento. Per servizio straordinario si intende la messa a disposizione di risorse in orari differenti rispetto a quelli contrattualmente definiti e/o negli stessi orari ma con personale aggiuntivo. In tal caso verrà riconosciuto all'Appaltatore un corrispettivo omnicomprensivo per i servizi erogati così calcolato: $[N^{\circ} \text{ Dipendenti} * h/uomo * T(FE)]$, dove: $N^{\circ} \text{ Dipendenti}$ = numero complessivo dei Dipendenti interessati dalle attività di Facchinaggio straordinario $h/uomo$ = monte ore messo a disposizione per ciascun Dipendente interessato dalle attività di Facchinaggio straordinario $T(FE)$ = Tariffa omnicomprensiva oraria offerta (in sede di offerta economica) per il Servizio di Facchinaggio straordinario.*"

Risulta a questo punto chiaro che la parte "B" dell'offerta economica non sia riferita al costo medio orario del personale adibito in via generale al servizio – da ritenersi invece compreso nel prezzo complessivo offerto sub "A" – bensì al prezzo offerto per lo specifico servizio straordinario di cui al citato art. 3 del Capitolato, che ha natura eventuale e residuale.

Le censure all'esame risultano, pertanto, in primo luogo non condivisibili nella parte in cui si fondano sull'assunto secondo il quale il costo orario indicato nella contestata voce dell'offerta (la citata parte "B") riguardi, in generale, il prezzo orario medio del personale inerente il servizio considerato nella sua globalità, essendo tale assunto infondato per quanto appena rilevato.

7.3.2. La doglianza non sarebbe, comunque, meritevole di accoglimento neppure qualora si volesse ritenere che l'indicazione di cui al punto B della offerta economica stia ad indicare il costo medio orario del personale adibito dall'aggiudicatario al servizio, così come ove la stessa sia riferita al solo costo dei servizi straordinari come individuati dalle sopra richiamate prescrizioni della *lex specialis* di gara.

Sul punto non è, infatti, superfluo evidenziare che secondo l'interpretazione assolutamente prevalente della

giurisprudenza amministrativa “il giudizio finalizzato alla verifica dell’attendibilità e della serietà dell’offerta ha natura globale e sintetica, dovendo risultare da un’analisi di carattere tecnico delle singole componenti dell’offerta, al fine di valutare se l’anomalia delle diverse comporta l’inaffidabilità complessiva dell’offerta (Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 2018, n. 6838). Il giudizio sull’anomalia dell’offerta costituisce espressione di una valutazione tecnica riservata all’Amministrazione ed è dunque insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che nelle ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità od irragionevolezza” (ex multis, da ultimo, Cons. di Stato, sez. V, 27/02/2019 n. 1387).

Inoltre, “nelle gare pubbliche i valori del costo del lavoro risultanti dalle tabelle ministeriali costituiscono un semplice parametro di valutazione della congruità dell’offerta, con la conseguenza che l’eventuale scostamento delle voci di costo da quelle riassunte nelle tabelle ministeriali non legittima di per sé un giudizio di anomalia o di incongruità, occorrendo, perché possa dubitarsi della sua congruità, che la discordanza sia considerevole e palesemente ingiustificata” (sent. cit., che sul punto richiama Cons. di Stato, sez. V, 26 novembre 2018, n. 6689; negli stessi termini Cons. di Stato Sez. sez. V, 18 febbraio 2019 n. 1099).

Ebbene, reputa il Collegio che l’indicato “scostamento” nel caso di specie non possa, di per sé, determinare la lamentata inattendibilità dell’offerta sottoposta alla valutazione di anomalia, considerato che i valori indicati nelle tabelle ministeriali non costituiscono, come detto, minimi retributivi inderogabili, che lo stesso è di modesta entità e risulta, comunque, giustificato da una serie di analitiche giustificazioni fornite dal concorrente ex art. 97 comma 5 del codice degli appalti e ritenute dalla stazione appaltante congrue con motivazione che, non presentando profili di palese erroneità, illogicità o errore di fatto, non può essere considerata illegittima, stante il sopra richiamato limite al sindacato giurisdizionale nella materia in esame.

7.3.3. In proposito nemmeno può ritenersi che il provvedimento di aggiudicazione dovesse recare, sul punto, una ulteriore e più approfondita motivazione, considerato che la giurisprudenza amministrativa è univoca nel ritenere che:

- il giudizio favorevole di “non anomalia” dell’offerta in una gara d’appalto non richiede una motivazione puntuale ed analitica, essendo sufficiente anche una motivazione espressa *per relationem* alle giustificazioni rese dall’impresa offerente, poiché solo in caso di giudizio negativo sussiste, infatti, l’obbligo di una motivazione puntuale (ex multis, da ultimo Consiglio di Stato sez. III, 18 dicembre 2018, n. 7129, 14 novembre 2018, n. 6430 e sez. V, 17 maggio 2018, n. 2951);
- tale giudizio, in quanto finalizzato alla verifica dell’attendibilità e serietà della stessa ovvero dell’accertamento dell’effettiva possibilità dell’impresa di eseguire correttamente l’appalto alle condizioni proposte, ha peraltro natura globale e sintetica e costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale riservato alla Pubblica Amministrazione ed insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che nelle ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell’operato della Commissione di gara (Cons. di Stato sez. III, 18 settembre 2018, n. 5444);
- il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni della Pubblica Amministrazione sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell’istruttoria, senza poter tuttavia procedere ad alcuna autonoma verifica della congruità dell’offerta e delle singole voci, ciò rappresentando un’inammissibile invasione della sfera propria della Pubblica amministrazione (ex multis, Cons. di Stato sez. III, 11 febbraio 2015, n.726).

Le censure all’esame pertanto, nel loro complesso, non possono essere accolte.

7.4. Con il 4 motivo – esplicitamente dedotto in via subordinata e mirato al travolgimento dell’intera procedura – viene asserita l’illegittimità del verbale di gara n. 1 nella parte in cui ha ritenuto la sussistenza dei requisiti di ammissione alla gara in capo ai *competitors* con violazione del generalizzato obbligo di motivazione in violazione del principio di trasparenza di cui all’art. 4 D. Lgs. 50/2016, nonché dell’art. 155 del codice dei contratti.

Parte ricorrente lamenta, in particolare, che la motivazione posta a base del provvedimento di ammissione alla

fase della valutazione delle offerte sarebbe eccessivamente generica e stereotipata, consistendo nella mera formula di stile secondo la quale la documentazione è regolare, e sarebbe pertanto illegittima, dovendo in proposito essere mutuato il principio espresso dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nell'ambito della decisione n. 8/2014.

7.4.1. La censura si appalesa, in primo luogo, inammissibile, considerato che anche l'interesse strumentale alla riedizione della gara deve pur sempre essere sorretto dalla indicazione di precisi indici di lesività (in tal senso, *ex multis*, TAR Lazio, sez. I bis, 1 aprile 2019 n. 4244), diversamente risolvendosi la richiesta di tutela giurisdizionale *“in un mero atto di impulso del controllo delle Corti sull'operato amministrativo e, di converso, l'oggetto del relativo giudizio si concentrerebbe, anziché sull'interesse legittimo leso dall'azione amministrativa, sull'azione amministrativa stessa”* (sent. cit.), che nella specie non sono stati allegati, essendosi la parte ricorrente limitata a rilevare -sul punto - l'insufficienza della motivazione, senza tuttavia indicare in quali termini la riferita illegittimità abbia pregiudicato il proprio interesse.

7.4.2. La stessa, ad ogni buon conto, non merita condivisione neppure nel merito.

Innanzitutto non si reputa applicabile in via analogica – come invocato dalla ricorrente - l'art. 155 del D. Lgs. 50/2016, considerata la peculiarità della materia che lo stesso regola (cioè l'attività della commissione esaminatrice nei concorsi di progettazione), ben differente da quella all'esame, e del fatto che in ogni caso il verbale cui la norma si riferisce riguarda gli elementi di cui si costituisce il progetto in gara, e non anche la regolarità della documentazione.

In secondo luogo reputa il Collegio che nessun onere motivazionale rafforzato richieda il provvedimento che, all'esito della verifica dei requisiti generali, dispone l'ammissione dei concorrenti alle successive fasi della procedura di gara, ben potendo la motivazione essere sinteticamente esplicitata con il riferimento alla regolarità della documentazione presentata, dovendosi invece ritenere necessaria una analitica indicazione delle ragioni giustificatrici solo in caso di esclusione.

Infatti, anche volendo prescindere dal rilievo della mancata previsione, nell'ambito del D. Lgs. 50/2016, di una norma di contenuto analogo all'art. 78 del previgente D. Lgs. 163/2006, va evidenziato che quest'ultimo, nel disciplinare la verbalizzazione del procedimento di affidamento richiedeva una specifica motivazione solo in relazione ai motivi dell'esclusione (e non anche per quelli dell'ammissione).

Non si rinvergono, infine, elementi per una diversa conclusione dalla decisione dell'Adunanza Plenaria n. 8 del 2014, pure invocata dalla parte ricorrente a supporto della doglianza, considerato che viene ivi affermato il principio della insufficienza della mera deduzione della mancata indicazione a verbale dell'espletamento delle indicate formalità qualora non sia *“positivamente provato, o quanto meno vi siano seri indizi, che le carte siano state manipolate negli intervalli fra un'operazione e l'altra”*.

Pertanto, rapportando il principio al diverso caso di specie, deve dedursi che la mancata verbalizzazione delle valutazioni circa la regolarità della documentazione presentata dai ricorrenti, in mancanza di alcuna allegazione circa la mancanza dei requisiti di ammissione da parte degli stessi, non potrebbe di per sé invalidare l'intera procedura, anche in ossequio al *“principio di conservazione dei valori giuridici il quale porta ad escludere che l'atto deliberativo possa essere viziato per incompletezza dell'atto descrittivo delle operazioni materiali, tecniche ed intellettive ad esso preordinate, salvo i casi in cui puntuali regole dettate dall'amministrazione aggiudicatrice indichino il contenuto essenziale del verbale”* (così Cons. di Stato Ad. Plen. sent. 8/2014 cit.).

8. La rilevata infondatezza dei motivi determina la reiezione del ricorso principale, con conseguente declaratoria di improcedibilità, per carenza di interesse, del ricorso incidentale.

9. Sussistono peraltro giustificati motivi, alla luce dell'esito complessivo della controversia, per disporre la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza *Quater*), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti 2571/2019 RG e 3370/2019 RG, come in epigrafe proposti:

- respinge il ricorso principale proposto da Formula Servizi Soc. Coop. in proprio e quale mandataria capogruppo del R.T.I. costituito con la Baldolini Traslochi S.r.l.;

- dichiara improcedibile, per sopravvenuto difetto di interesse, il ricorso incidentale proposto da Consorzio Acotras Soc. Coop.;

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Massimo Santini, Consigliere

Emanuela Traina, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Emanuela Traina

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO