



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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 785 del 2017, proposto da H - Anno Zero Società Cooperativa Onlus, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanna Martino, Viviana Del Prete, con domicilio eletto presso lo studio Giovanna Martino in Roma, vicolo Orbitelli 31;

contro

Roma Capitale, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Fiammetta Lorenzetti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via del Tempio di Giove 21;

nei confronti di

Aiss Società Cooperativa Sociale Onlus, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Sterrantino, Salvatore Lorefice, con domicilio eletto presso lo studio Daniele Sterrantino in Roma, via Crescenzio N. 62;

per l'annullamento

previa adozione di misure cautelari,

della Determinazione Dirigenziale del Municipio Roma XI di Roma Capitale, Direzione Socio Educativa, U.O. COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO ANZIANI/CONTRASTO ALLA POVERTA' E INCLUSIONE SOCIALE n. repertorio CP/2206/2016 del 22/12/2016, n. protocollo CP/109412/2016 del 22.12.2016, con cui è stata determinata la 'approvazione dell'aggiudicazione proposta dalla Commissione giudicatrice ed assegnazione della gara con procedura aperta avente per oggetto: "Servizio di Assistenza Educativa Culturale (AEC) per l'inclusione sociale degli alunni con disabilità inseriti nelle scuole dell'infanzia comunali e statali, primarie e secondarie di primo grado statali, site nel territorio del Municipio XI – Arvalia Portuense. Periodo dal 13 febbraio al 30 giugno 2017" e della graduatoria presupposta di cui al verbale del 16.12.2016 prot. 107455 del 16.12.2016; della Determinazione Dirigenziale del Municipio Roma XI di Roma Capitale, Direzione Socio Educativa, U.O. COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO ANZIANI/CONTRASTO ALLA POVERTA' E INCLUSIONE SOCIALE n. repertorio CP/1760/2016 del 27/10/2016, n. protocollo CP/91953/2016 del 27.10.2016 avente ad oggetto: 'Oggetto: Determinazione a contrarre: indizione gara aperta per l'affidamento del Servizio di Assistenza Educativa Culturale (AEC) per l'inclusione sociale degli alunni con disabilità inseriti nelle scuole dell'infanzia comunali e statali, primarie e secondarie di primo grado statali, site nel territorio del Municipio XI – Arvalia Portuense. Periodo dal 13 febbraio al 30 giugno 2017. Approvazione bando di gara, Disciplinare, Capitolato speciale descrittivo e prestazione e Convenzione. Nomina Responsabile Unico del Procedimento Prenotazione impegno fondi"; della Determinazione Dirigenziale del Municipio Roma XI di Roma Capitale, Direzione Socio Educativa, U.O. COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO MINORI/DISABILI n. repertorio CP/2017/2016 del 28/11/2016, n. protocollo

CP/101400/2016 del 28.11.2016 avente per oggetto: “Nomina Commissione di valutazione delle proposte pervenute in adesione all’Avviso Pubblico del “Servizio di Assistenza Educativa Culturale (AEC) per l’inclusione sociale degli alunni con disabilità inseriti nelle scuole dell’infanzia comunali e statali, primarie e secondarie di primo grado statali, site nel territorio del Municipio XI – Arvalia Portuense. Periodo dal 13 febbraio al 30 giugno 2017”; di tutti i verbali di gara relativi alle sedute riservate e non, e segnatamente: verbali del 29.11.2016 prot. 103318 del 02.12.2016, 29.11.2016 prot. 105456 del 12.12.2016, del 6.12.2016 prot. 105459 del 12.12.2016, del 7.12.2016 prot. 105461 del 12.12.201, del 12.12.2016 prot. 106401 del 14.12.2016, del 13.12.2016 prot. 106402 del 14.12.2016, del 14.12.2016 prot. 106403 del 14.12.2016, del 16.12.2016 prot. 107455 del 16.12.2016; dei provvedimenti relativi al procedimento di verifica dell’anomalia e/o congruità dell’offerta dell’aggiudicataria ATI tra AISS Società Cooperativa Sociale Onlus e AZZURRA 84 Società Cooperativa Sociale Onlus con cui la Commissione di gara ha ritenuto, con nota prot. 109387 del 22.12.2016, congrue le giustificazioni fornite dalla stessa con nota prot. 108302 del 20.12.2016; di tutti gli atti ed i provvedimenti, presupposti, connessi e conseguenti, ancorché non cognitivi, posti in essere dal Municipio Roma XI di Roma Capitale, Direzione Socio Educativa resistente, anche relativi ad ogni sorta di attività istruttoria, che incidano sfavorevolmente nella sfera giuridica della ricorrente;

nonché, per la declaratoria di inefficacia di tutti gli atti e/o contratti eventualmente medio termine stipulati tra il Municipio Roma XI di Roma Capitale, Direzione Socio Educativa e la ATI tra AISS Società Cooperativa Sociale Onlus e AZZURRA 84 Società Cooperativa Sociale Onlus in relazione ai quali la ricorrente, già affidataria del servizio, formula espressa domanda di subentro ai sensi dell’art. 124 c.p.a.;

ed, inoltre, per la condanna di Roma Capitale e del Municipio Roma XI di Roma Capitale, in solido, alla tutela in forma specifica mediante l'adozione del provvedimento di aggiudicazione a favore della H - ANNO ZERO Società Cooperativa Sociale Onlus, ricorrente; in via subordinata, al risarcimento per equivalente dei danni, patiti e patendi, in conseguenza dei provvedimenti impugnati, nella misura da determinarsi in corso di causa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e di Aiss Società Cooperativa Sociale Onlus;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 aprile 2017 il dott. Roberto Proietti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La parte ricorrente ha impugnato gli atti indicati in epigrafe evidenziando che con D.D. n. 1760 del 27.10.2016 il Municipio XI Arvalia Portuense ha pubblicato un bando di gara per l'affidamento del Servizio di Assistenza Educativa e Culturale (AEC) per il periodo 13 febbraio 2017 - 30 giugno 2017, per il complessivo importo posto a base di gara di € 678.300,00 al netto dell'I.V.A. ("Oneri della sicurezza pari a zero"), prevedendo per la scadenza delle domande la data del 25.11.2016. La Cooperativa H - ANNO ZERO Società Cooperativa Sociale Onlus ha presentato la propria offerta in data 25.11.2016.

Con D.D. n. repertorio CP/2017/2016 del 28/11/2016, n. protocollo CP/101400/2016 del 28.11.2016 è stata nominata la Commissione di valutazione delle proposte pervenute.

In data 29.11.2016 la Commissione Tecnico Amministrativa ha aperto i plichi pervenuti e, poi, ha proceduto all'esame delle offerte.

La ricorrente ha ottenuto il punteggio di 65,600/80; l'ATI AISS/Azzurra 84 il punteggio di 71,500/80.

Con nota prot. n. 107777 del 19.12.2016 la Commissione, ai sensi dell'art. 97 c. 3 Codice Appalti, ha invitato l'ATI AISS/Azzurra 84 a produrre ‘... tutta la documentazione e le precisazioni utili ad una adeguata valutazione della proposta progettuale...’, rilevando che l'offerta era anormalmente bassa.

Con nota prot. n. 108302 del 20.12.2016 la ATI AISS/Azzurra 84 ha prodotto le proprie precisazioni.

Con nota prot. n. 109387 del 22.12.2016 la Commissione ha comunicato che le precisazioni fornite erano state ritenute congrue.

Quindi, con Determinazione Dirigenziale n. 2206 del 22.12.2016 pubblicata in data 27.12.2016 è stata approvata la seguente graduatoria: “1. ATI - AISS Soc. Coop. Sociale Onlus (capofila) – Azzurra 84 Soc.

Coop. Sociale Onlus PUNTI 88,483; Coop. Soc. H - ANNO ZERO PUNTI 85,441...”.

Ritenendo erronee ed illegittime le determinazioni assunte dall'Amministrazione, la parte ricorrente le ha impugnate dinanzi al TAR del Lazio, avanzando le domande indicate in epigrafe e deducendo i seguenti motivi di ricorso.

I) - Illegittimità della procedura di gara ex art. 84 D.lgs. 163/2006 e ex art. 77 D.lgs. 50/2016 in merito alla formazione della Commissione.

In primo luogo, la ricorrente ha contestato la mancata indicazione dei criteri di scelta dei componenti della Commissione giudicatrice, evidenziando che - non essendo stato emanato il regolamento attuativo relativo all'Albo di cui agli artt. 77 e 78 D.lgs. 50/2016 - deve ritenersi ancora norma di riferimento l'art. 84 del d.lgs. 63/2006.

Nella determinazione dirigenziale n. CP/2017/2016 del 28.11.2016, pur dandosi atto che “l’Avviso Pubblico, per la valutazione delle proposte pervenute, prevede la nomina di apposita Commissione composta da membri di comprovata esperienza nelle materie di pertinenza dell’Avviso Pubblico”, tale requisito non risulterebbe comprovato con riferimento ai membri nominati, eletti esclusivamente sulla base del requisito “dipendenti Municipali”.

II) - Violazione dell’art. 53, comma 6, D.lgs. 50/2016 e degli artt. 22 e ss. L.n. 241/1990; nonché, dell’art. 16 del Disciplinare di Gara in merito alla secretazione dell’offerta.

In secondo luogo, la ricorrente ha lamentato la secretazione, ai fini dell’accesso agli atti, di tutta l’offerta presentata dalla ATI AISS/Azzurra 84 di cui è stata consentita, in data 12.01.17, unicamente la visione.

Tale limitazione costituirebbe violazione dell’art. 53 del D.lgs 50/2016, degli artt. 22 e ss della legge 241/90 e della lex specialis, posto che, nel caso di specie, non emergerebbe alcun danno che potrebbe subire la ATI AISS/Azzurra 84 dalla divulgazione dei dati tecnico-commerciali della propria offerta, tenuto anche conto della natura dell’appalto (servizi socio-assistenziali).

III) - Illegittimità dell’aggiudicazione per violazione degli artt. 97, 80 e 30 del D.Lgs. n. 50/2016, della deliberazione 191 del 18.6.2015 del Comune di Roma, dell’art. 2 del Disciplinare di gara e dell’art. 10 della Convenzione; eccesso di potere per manifesta illogicità e irragionevolezza della motivazione.

La ricorrente lamenta la violazione della Convenzione nella parte in cui prevede, per l’affidatario, l’obbligo di applicare, nei confronti dei propri dipendenti, impiegati nelle prestazioni oggetto del servizio in esame, condizioni normative e retributive non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro applicabili alla categoria e nella località in cui si svolgono le prestazioni, nonché le

condizioni risultanti da successive modifiche ed integrazioni ed, in genere, da ogni contratto collettivo successivamente stipulato per la categoria.

Con nota prot. 107777 del 19.12.2016 la Commissione esaminatrice ha richiesto alla costituenda ATI AISS/Azzurra 84 “giustificazioni finalizzate a verificare la sostenibilità complessiva dell’offerta economica presentata” ex art. 97, comma 3, d.lgs 50/2016.

La ATI AISS/Azzurra 84, nella risposta prot. 108302 del 20.12.2016, avrebbe pedissequamente riprodotto l’offerta economica presentata, adducendo un’unica motivazione, ovvero lo svolgimento del servizio in altri Municipi a costi simili a quelli evidenziati nella propria offerta.

A fronte di ciò, la Commissione di gara, con nota prot. n. 109387 del 22.12.16, avrebbe ingiustificatamente ritenuto congrue le precisazioni fornite dalla controinteressata.

IV) - Violazione e falsa applicazione dell’art. 95 del D.Lgs. n. 50/2016, degli artt. 97 della Costituzione, dell’art. 3 della L. n. 241/90, del Bando e dell’art. 11 Disciplinare di gara. Eccesso di potere per errore e travisamento dei fatti; manifesta ingiustizia; illogicità e carenza di motivazione; difetto di proporzionalità e ragionevolezza; violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell’Amministrazione.

La ricorrente lamenta la mancata indicazione di una qualsiasi sub-voce, affermando che ciò impedirebbe di valutare la correttezza dell’iter valutativo seguito dalla Commissione sotto il profilo dell’imparzialità e della trasparenza nelle operazioni di valutazione qualitativa delle offerte.

Il bando di cui trattasi, essendo una procedura di gara aperta (art. 60 D. Lgs. 50/2016) con il sistema dell’offerta economicamente più vantaggiosa, rispetto al quale trova applicazione l’art. 95 del citato codice, è soggetto al rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento nella specificazione dei

criteri oggettivi per l'aggiudicazione dell'offerta; principi che, a detta della ricorrente, sarebbero stati violati dall'assenza di una qualsivoglia sub-specificazione dei suddetti criteri.

In secondo luogo, essa sostiene l'esistenza di un errore materiale e/o di fatto nella valutazione della voce "servizi aggiunti" riportata nelle offerte: pur essendo – l'offerta propria e della controinteressata – diverse quantitativamente sul punto, avrebbero ottenuto il medesimo valore, contrariamente a quanto previsto nel bando.

La parte ricorrente, oltre alla domanda di annullamento, ha chiesto di subentrare nel contratto eventualmente stipulato da Roma Capitale con l'aggiudicataria e, ove non fosse possibile la stipula del contratto con Roma Capitale o il subentro nel contratto in corso di esecuzione, ha chiesto il risarcimento per equivalente dei danni asseritamente subiti, comprensivi dell'indennizzo e del rimborso delle spese e dei costi sostenuti.

L'Amministrazione resistente, costituitasi in giudizio, ha affermato l'infondatezza del ricorso e ne ha chiesto il rigetto.

A sostegno delle proprie ragioni, l'Amministrazione ha prodotto note, memorie e documenti per sostenere la correttezza del proprio operato e l'infondatezza delle censure contenute nel ricorso.

La controinteressata AISS Società Cooperativa Sociale Onlus, in proprio e quale capogruppo mandataria dell'ATI con Azzurra 84 Cooperativa Sociale s.r.l., costituitasi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 878/2017 (non appellata), la domanda cautelare è stata rigettata.

Con successive memorie le parti hanno argomentato ulteriormente le rispettive posizioni.

All'udienza del 26 aprile 2017 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene che le censure di parte ricorrente siano infondate e debbano essere respinte per le ragioni di seguito indicate.

1.1. In merito alla nomina della Commissione giudicatrice va, anzitutto, individuata la disciplina applicabile al caso oggetto di causa.

Al riguardo, va considerato con D.D. n. 1760 del 27.10.2016 il Municipio XI Arvalia Portuense ha pubblicato il bando di gara per l'affidamento del Servizio di Assistenza Educativa e Culturale (AEC) per il periodo 13 febbraio 2017 - 30 giugno 2017.

Quindi, ai sensi dell'art. 216, co. 1, d.lgs. n. 50/2016, la procedura ad evidenza pubblica oggetto di giudizio deve ritenersi disciplinata dal nuovo codice dei contratti pubblici, posto che lo stesso si applica alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore (avvenuta sulla GURI 19 aprile 2016, n. 91, S.O.).

Tuttavia, in relazione alla nomina della Commissione di gara, non risulta possibile applicare la nuova disciplina contenuta negli articoli 77 e 78 del d.lgs. n. 50/2016, in quanto, alla data di pubblicazione e svolgimento della gara, non risultava ancora essere stato adottato l'atto attuativo recante la disciplina in materia di iscrizione all'Albo dei commissari e, quindi, in ossequio alla disciplina transitoria contenuta nell'art. 216, co. 1, d.lgs. n. 50/2016, appare corretto l'operato della Stazione appaltante, la quale ha fatto riferimento all'articolo 84 del d.lgs. n. 163/2006.

Ciò premesso, va rilevato che i componenti della Commissione di gara risultano essere stati scelti tra i dipendenti municipali presenti nella dotazione organica di cui disponeva l'Amministrazione, e sono stati individuati sulla base delle rispettive competenze tecniche e amministrative. L'art. 84, co. 2, d.lgs. n. 163/2006, prevede che la Commissione, nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad

effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, sia composta da un numero dispari di componenti (massimo cinque) esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto, ma non prevede l'obbligo per la stazione appaltante di esplicitare i criteri che presiedono alla scelta dei membri. Quindi, dal solo fatto della mancata indicazione di tali criteri non si può inferire né la violazione del citato articolo 84, né la mancanza di esperienza dei componenti della Commissione.

Comunque, come comprovato dai documenti depositati in giudizio, il Presidente è un dirigente apicale della Direzione Tecnica; tutti i membri hanno un grado di istruzione elevato (laurea); due di essi hanno la qualifica di assistenti sociali e sono stati scelti con criteri di imparzialità e trasparenza, in quanto non coinvolti direttamente nella gestione del servizio a cui l'affidamento si riferisce, ma avendo competenze specifiche nella materia oggetto di valutazione; uno dei membri si caratterizza, altresì, per l'esperienza pluriennale prestata alle commissioni per la valutazioni di progetti in materie affini a quella di specie.

Inoltre, la Commissione è stata integrata con una P.O.S.E.S. (Posizioni Organizzative dei Servizi Educativi e Scolastici), che vanta esperienze anche nell'ambito di attività di docenze universitarie e formazione, nonché con un funzionario amministrativo avente incarichi di responsabilità nell'area scolastica, proprio al fine di garantire una valutazione complessa ed eterogenea.

Pertanto, non sussistono elementi che inducono a ritenere violata la normativa di riferimento, dettata in tema di nomina e composizione della Commissione di gara, la cui ratio consiste nel "garantire che i membri dell'organo collegiale assicurino una competenza tecnica specifica e ragguagliata alla tipologia delle prestazioni che si intendono affidare, e ciò al fine di assicurare che il giudizio, espresso dai membri della Commissione, risulti il più possibile pertinente in relazione al contenuto specifico delle offerte presentate." (Consiglio di Stato, sez. V, 20/09/2016, n.

3911). Nel caso di specie, ognuno dei membri vanta un'esperienza tecnica e professionale coerente con il servizio oggetto del bando, ragion per cui non v'è motivo di discostarsi dall'orientamento di codesta Sezione II espresso nella sentenza n. 1242 del 28/01/2016, secondo cui: "È la Commissione giudicatrice nel suo complesso che deve garantire il possesso delle conoscenze tecniche globalmente occorrenti nella singola fattispecie, sicché la previsione dell'art. 84, comma 2, Codice degli appalti deve ritenersi soddisfatta allorché due dei suoi tre componenti vantino una specifica competenza nel settore cui il singolo appalto si riferisce e il terzo membro vanti comunque una competenza generale in materia di procedure ad evidenza pubblica.”.

1.2 Riguardo alla censura inerente alla secretazione dell'offerta, si rileva che la ricorrente ha presentato, in data 02.01.2017, domanda di accesso a tutti gli atti e documenti relativi al bando.

A fronte di ciò, l'Amministrazione, in data 10.01.2017, ha inoltrato la documentazione ad eccezione delle offerte tecniche degli organismi partecipanti, in quanto le stesse avrebbero potuto costituire segreti tecnici e/o commerciali di cui la maggior parte di essi avevano richiesto la tutela, ai sensi dell'art. 83 comma 6 del d. lgs. n. 50/2016. Nella medesima nota, ha mostrato la propria disponibilità alla fissazione di un appuntamento finalizzato alla visione degli atti di gara de quibus (poi avvenuta in data 12.01.2017), previa comunicazione ai contro interessati, escludendo la facoltà di estrarne copia.

Non è, dunque, condivisibile l'assunto della ricorrente in merito alla mancanza, nell'operato dell'Amministrazione, di trasparenza, celerità e disponibilità circa la visione di tutti gli atti richiesti. Nel caso di specie, infatti, l'Amministrazione ha permesso la visione delle offerte tecniche, limitandosi a vietare la possibilità di effettuarne una copia, in ossequio alla normativa di riferimento di rango primario ed alle regole fissate nel Disciplinare di gara il quale prevede che: “A corredo

dell'offerta tecnica, ai sensi dell'art. 83, comma 6, del D.Lgs. n. 50/2016, ciascuna offerente potrà segnalare all'Amministrazione, mediante motivata e comprovata dichiarazione, le informazioni che costituiscono segreti tecnici e/o commerciali. In caso di presentazione di tale dichiarazione, in conformità ai contenuti dell'art. 21 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26/2/2014, l'Amministrazione consentirà l'accesso nella sola forma della visione delle informazioni che costituiscono segreti tecnici e commerciali ai concorrenti che lo richiedono, e previa comunicazione ai controinteressati della richiesta di accesso agli atti. In ogni caso, l'accesso sarà consentito solo dopo l'aggiudicazione definitiva.” (pag. 25, punto 9.12).

La controinteressata ha espressamente formalizzato la “dichiarazione segreti tecnici” nei seguenti termini: “i sottoscritti [...] dichiarano che il progetto tecnico presentato è frutto di esperienza trentennale delle Cooperative, della professionalità degli operatori che hanno contribuito alla realizzazione della stessa, e contiene elementi di specificità e modalità operative che non intendiamo condividere, se non nella esclusiva visione, con altre realtà operanti nel terzo settore.” (pag. 26 della rispettiva offerta tecnica).

Dunque, non può desumersi che il diritto d'accesso agli atti esercitato dalla ricorrente sia stato violato solo perché non è stata consentita l'estrazione della copia delle offerte tecniche, posto che, comunque, la ricorrente ha avuto la possibilità di prenderne visione ed esercitare il proprio diritto di difesa.

1.3. Relativamente alla censura avente ad oggetto la valutazione dell'offerta anormalmente bassa dell'aggiudicataria, va rilevato quanto segue.

In data 19.12.2016, il Responsabile Unico del Procedimento comunicava al presidente dell'AISS, in ossequio al disposto dell'art. 97 del d.lgs. n. 50/2016, che: “la Commissione di Gara, nel corso dell'esame delle proposte progettuali, ha rilevato che l'offerta economica e tecnica, presentata da codesto organismo, risulta

anormalmente bassa ai sensi dell'Art. 97, comma 3, del decreto legislativo 50/2016. Pertanto, corre l'obbligo, per questa Stazione Appaltante, in applicazione a quanto previsto dalla suddetta normativa, di richiedere le giustificazioni finalizzate a verificare la sostenibilità complessiva dell'offerta economica presentata. Si invita pertanto la S.V. a produrre tutta la documentazione e le precisazioni utili ad un'adeguata valutazione della proposta progettuale entro le ore 12.00 del giorno 2.01.2017. [...]”.

Il procedimento volto al superamento della presunzione di anomalia dell'offerta di cui all'art. 97 del codice degli appalti non ha carattere sanzionatorio, né ha per oggetto la ricerca di specifiche inesattezze della stessa, mirando piuttosto ad accertare, in concreto, se l'offerta sia complessivamente seria, attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto. In considerazione del fatto che la finalità perseguita è la tutela dell'interesse pubblico, l'eventuale esclusione dell'offerente dalla gara per l'anomalia della sua offerta consegue ad una valutazione (operata dall'Amministrazione appaltante) di complessiva inadeguatezza della stessa rispetto al fine da raggiungere (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 2547 del 13.06.2016).

Ciò premesso e passando a considerare l'offerta tecnica dell'aggiudicataria, va rilevato che la ricorrente contesta che la stessa contiene una paga base (per il personale che dovrà eseguire le prestazioni oggetto dell'appalto) inferiore a quella prevista dall'art. 30, comma 4, d.lgs. 50/2016 e, comunque, al limite fissato dal Comune di Roma nella delibera n. 191/2015 (che ha stabilito in euro 18,01 il costo medio orario delle prestazioni socio-sanitarie ed assistenziali considerando l'inquadramento del personale a livello C1).

Al riguardo, va evidenziato che dagli atti di causa non emergono elementi tali da ritenere illegittima l'offerta di cui trattasi nel senso prospettato dalla ricorrente.

In primis, giova ricordare come un'offerta che indichi un costo orario lavorativo inferiore ai minimi tabellari non possa essere automaticamente esclusa poiché, trattandosi di valori "medi", il solo scostamento da tali valori non è di per sé sintomatico di un'anomalia. In tale caso, il concorrente è ammesso a giustificare le voci di costi inferiori ad essi, com'è avvenuto nel caso di specie, in cui la controinteressata ha allegato, tra l'altro, il prospetto ministeriale e dei lavori svolti in precedenza con costi analoghi.

Sul punto, la giurisprudenza ha chiarito che "i costi medi della manodopera non assumono valore di parametro assoluto ed inderogabile, ma svolgono una funzione indicativa, suscettibile di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali evidenziando una particolare organizzazione in grado di giustificare la sostenibilità di costi inferiori" (Cons. Stato, Sez. V, 13.3.2014, n. 1176).

Nel caso di specie, dagli atti di causa risulta che la controinteressata ha fornito la documentazione volta a superare la presunzione di cui all'art. 97 del codice degli appalti, mediante una relazione datata 19.12.2016 recante l'analisi dei costi ed, in particolare, il riparto del costo complessivo in ore e costo orario, il costo del coordinamento ed il costo di gestione. Inoltre, ha rappresentato i costi per la sicurezza (l'importo e la specifica articolazione) ed i servizi aggiuntivi, specificando che "per tutti gli altri servizi aggiuntivi il costo per la cooperativa è pari a € 0".

In data 22.12.2016, il Direttore della Direzione Socio Educativa, ha informato il Presidente dell'AISS che: "la stazione appaltante, presa visione delle note di risposta prodotte da codesto Organismo prot. CP/108302 del 20/12/2016, ha ritenuto congrue le precisazioni fornite e sta quindi procedendo con gli ulteriori atti di competenza."(nota CP/109387).

L'Amministrazione, nella relazione depositata in giudizio, in merito all'ingiustificata discordanza tra il costo orario indicato dall'aggiudicataria per un livello C1 e quello indicato dalla contrattazione collettiva e riportato nella

deliberazione 191 del 2015, ha chiarito che “il richiamo alla deliberazione della Giunta Comunale n. 191 del 18 giugno 2015 che stabilisce in € 18,01 il costo medio orario delle prestazioni socio sanitarie ed assistenziali del personale a livello C1 non è da ritenersi vincolante in quanto si riferisce ai servizi socio assistenziali domestici, tra i quali non è annoverato l’AEC. La stessa fa riferimento ai servizi assistenziali domiciliari per persone anziane (SAISA) , disabili (SAISH) e minori (SISMIF). Il prezzo dell’offerta dell’AISS di euro 16,55 appare congruo in quanto deriva dal costo orario dell’operaio con qualifica C1 secondo la tabella del Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali, a cui è stato decurtato il costo d’indennità di turno. Pertanto, la decisione maturata dalla verifica della suddetta nota non è stata affetta né da illogicità che da irragionevolezza”.

Pertanto, le determinazioni assunte al riguardo dalla Stazione appaltante non risultano viziate da manifesta irragionevolezza o errori manifesti.

1.4 In merito al difetto di sub-specificazione dei criteri motivazionali, è utile richiamare quanto affermato nella citata relazione dell’Amministrazione resistente, secondo cui “l’attribuzione dei punteggi è stata operata avvalendosi di due griglie: la prima è quella riportata alla Sezione 11 (pag. 27-28 del Disciplinare); l’altra è quella prevista (a pag. 29) per l’assegnazione dei coefficienti da parte di ciascun membro della commissione.”.

Dalla lettura del Disciplinare di Gara, si desume come la Stazione appaltante abbia previsto, nell’ambito della valutazione dell’offerta tecnica, una griglia articolata in dieci sub-criteri determinati e descritti, unitamente alla successiva fissazione di coefficienti variabili per l’attribuzione del punteggio.

Infatti, come specificato nella sezione 11 del Disciplinare, la Commissione di gara ha valutato gli elementi dell’offerta procedendo all’assegnazione di coefficienti variabili da 0 a 1 attraverso la griglia dei criteri motivazionali, attribuendo, prima, il

coefficiente medio e moltiplicandolo, poi, per il rispettivo punteggio indicato nella citata griglia.

La valutazione qualitativa delle offerte è stata effettuata mediante l'attribuzione di un punteggio discrezionale da parte di ciascuno dei componenti della Commissione, valutando gli elementi descritti nell'offerta tecnica in base ad un giudizio sintetico definito nella griglia indicata (a pag. 29).

Dalla sommatoria dei singoli coefficienti dati dalla valutazione eseguita in base ai criteri tecnici, l'offerta dell'aggiudicataria è stata ritenuta congrua nel suo complesso.

Del resto, in materia di procedure di evidenza pubblica, la valutazione delle offerte e la conseguente attribuzione dei punteggi da parte della Commissione di gara sono espressione della discrezionalità tecnica di cui essa dispone, potendo essere soggette a sindacato da parte del giudice amministrativo solo nei ristretti limiti della manifesta irragionevolezza o della presenza di errori palesi (Tar Lazio-Roma, sez. III, 7.06.2016, n. 6527; T.A.R. Puglia-Lecce, sez. II, 26.09.2016, n. 1489 e n. 1826 del 01.12.2016).

1.5. Anche la lamentata esistenza di un errore materiale nella valutazione quantitativa dell'offerta tecnica nella parte relativa ai "servizi aggiunti" non appare condivisibile.

La ricorrente, in particolare, ritiene ingiustificato il fatto che la Commissione di gara abbia assegnato il punteggio di 13,5 per tale voce, sia alla prima che alla seconda classificata.

Tuttavia, dall'offerta tecnica dell'aggiudicataria e dalla relativa relazione integrativa, emerge che la controinteressata ha articolato l'offerta dei servizi aggiunti in modo da evidenziare la prestazione, le modalità di attuazione e le ore dedicate.

Dall'analisi comparata delle offerte della ricorrente e dell'aggiudicataria, inoltre, emerge che, oltre alle ore aggiuntive ed alle prestazioni richieste nel Capitolato, la

controinteressata ha offerto l'attivazione di più servizi (rispetto alla ricorrente), tra cui la supervisione del personale, l'attivazione di uno sportello informativo per la gestione dei reclami e degli apprezzamenti, nomina di un responsabile di plesso della cooperativa, ed altri ancora.

Quindi, anche tale censura va disattesa, posto che la valutazione eseguita appare generosa più nei confronti della ricorrente che della controinteressata.

2. L'infondatezza della domanda di annullamento degli atti di gara impugnati comporta anche il rigetto delle domande di subentro nel contratto e di risarcimento del danno.

3. Alla luce delle considerazioni che precedono il Collegio ritiene che il ricorso sia infondato e debba essere respinto.

4. Le spese seguono la soccombenza, nella misura liquidata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- respinge il ricorso;
- condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio in favore della parte resistente e della controinteressata, che si liquidano in complessivi 2.500,00 (duemilacinquecento/00) euro ciascuna, compresi gli onorari di causa;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla competente Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Roberto Proietti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Proietti

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO