



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 2632 del 2020, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Manpower S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Antornio Bertoloni 26/B;

contro

Ferservizi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Guccione, Adriano Cavina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Claudio Guccione in Roma, corso Italia 45;

Ferrovie dello Stato S.p.A. non costituito in giudizio;

nei confronti

Generazione Vincente S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Maria Perullo, Luca Peluso, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della determinazione dirigenziale con cui Ferservizi ha aggiudicato a Generazione Vincente S.p.a. la gara tesa all'affidamento di un accordo quadro per la somministrazione di personale alle società del gruppo Ferrovie dello Stato;
- del verbale di valutazione delle offerte tecniche ed economiche;
- dei verbali e/o relazioni e/o altri documenti con i quali è stata positivamente valutata la congruità dell'offerta di Generazione Vincente S.p.a., sconosciuti nel contenuto e negli estremi;
- del diniego di ostensione della documentazione dell'aggiudicataria;
- in via subordinata: della lettera di invito e del capitolato in parte qua;
- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

nonché per il risarcimento del danno in forma specifica mediante subentro, previa declaratoria d'inefficacia del contratto qualora nelle more sottoscritto, o in via subordinata per equivalente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da MANPOWER S.R.L. il 15\5\2020 :

l'annullamento,

previa concessione di idonee misure cautelari

- della determinazione dirigenziale con cui Ferservizi ha aggiudicato a Generazione Vincente S.p.a. la gara tesa all'affidamento di un accordo quadro per la somministrazione di personale alle società del gruppo Ferrovie dello Stato (provvedimento di aggiudicazione – doc. 1)
- dei verbali e/o relazioni e/o altri documenti con i quali è stata positivamente valutata la congruità dell'offerta di Generazione Vincente S.p.a. (doc. 24 – relazione del RUP)

-di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ferservizi S.p.A. e di Generazione Vincente S.p.A.;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2020 il dott. Alfonso Graziano e uditi in videoconferenza simultanea con modalità da remoto parti i seguenti difensori delle parti: per la ricorrente l'Avv. Massimiliano Brugnoletti; per Ferservizi S.p.a. gli Avvocati Claudio Guccione e Adriano Cavina; per la controinteressata Generazione Vincente S.p.A., gli Avvocati Giuseppe Maria Perullo e Luca Peluso come specificato nel verbale.

Ritenuto, alla *sommatoria cognitio* propria della fase cautelare, che il gravame non appare assistito da sufficiente *fumus* di fondatezza quanto alla avversata valutazione di non anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria – tematica costituente il fulcro della *res litigiosa* potendo pertanto rinviarsi alla fase di merito l'esame delle altre censure del ricorso principale, che appaiono anch'esse sformiate di *fumus*, dirette contro il verbale di valutazione delle offerte tecniche ed economiche - attesa, quanto meno, la proporzionalmente non consistente incidenza del contestato abbattimento dei costi (pari a 300.000 euro) e dell'utile di circa 140.000 euro, per la ricorrente derivanti all'aggiudicataria dalla – anche ove avvenuta *contra legem* – utilizzazione a tal fine dei fondi Format (destinati, secondo la puntuale e dotta linea difensiva della ricorrente, esposta con dovizia di argomenti anche nel corso della discussione in videoconferenza, alla formazione del personale da concepire quale “porta di ingresso” nel mondo del lavoro e pertanto non utilizzabili per il personale

della Federservizi, fondi, destinati, invece, per la controinteressata anche ad un'ampia altra platea di dipendenti);

Precisato che la delineata non consistente incidenza va riguardata sia in relazione all'economia generale e al considerevole importo dell'appalto, sia in relazione alle "utilità indirette" – pari a circa 1 milione di euro – non colpite da censure e comunque rese oggetto di analitiche giustificazioni procedurali da parte controinteressata e versate in atti;

Considerata inoltre al riguardo in punto di diritto:

- la natura complessiva, globale e sintetica del giudizio di sostenibilità e affidabilità di un'offerta indubitata di anomalia e pertanto sottoposta all'apposito prescritto procedimento di verifica in contraddittorio; giudizio che deve essere riferito all'intera offerta e non a singole o anche più voci di costo ritenute incongrue, ma avulse dall'incidenza che potrebbero avere sull'offerta nel suo insieme (*ex multis*, già Consiglio di Stato, Sez. III 25 novembre 2016 n. 4989; Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 giugno 2016, n. 2751; Consiglio di Stato, Sez. V, 22 marzo 2016, n. 1175; Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2016, n. 520) e della quale va appurata, come detto, la complessiva sostenibilità ed attendibilità ai fini della corretta esecuzione dell'appalto (Consiglio di Stato, Sez. V, 31 agosto 2016, n. 3752), poiché *"il giudizio sull'anomalia di un'offerta ha carattere sintetico e globale e mira ad acclarare più che singole imperfezioni di talune voci, la serietà complessiva della proposta contrattuale e la sostenibilità dell'esecuzione del servizio o del lavoro."* (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III, 31 gennaio 2017, n.1168, p. 6.1 passata in giudicato per rinuncia all'impugnazione: Cons. St., Sez. V, n. 5935/2017), opzione riproposta dal Giudice d'appello (Cons. di Stato, Sez. V, 30 ottobre 2017, n. 4978; ID, 23 gennaio 2018, n. 430; Cons. Stato, Sez. V, 28 ottobre 2019, n. 7391 e 30 dicembre 2019, n.8909 confermativa della sindacabilità da parte del giudice delle valutazioni dell'amministrazione sull'anomalia dell'offerta, in quanto tipica espressione di valutazione tecnica, solo sotto il profilo

della logicità, ragionevolezza, adeguatezza dell'istruttoria o erroneità fattuale ma senza alcuna autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci) e più di recente ribadita riproponendo l'avviso per cui *“il procedimento di verifica dell'anomalia ha per oggetto non già la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, ma il riscontro se in concreto l'offerta nel suo complesso sia attendibile e affidabile per la corretta esecuzione del contratto, onde la valutazione sulla congruità dev'esser globale e sintetica, senza concentrarsi, cioè, in modo esclusivo o parcellizzato sulle singole voci di prezzo, sicché eventuali inesattezze su queste ultime devono ritenersi irrilevanti, se alla fine si accerta l'attendibilità dell'offerta stessa”* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 7 maggio 2020, n. 2885);

- la necessità di un giudizio particolarmente motivato, predicata da condivisa giurisprudenza espressa anche dalla Sezione, solo nell'ipotesi in cui la valutazione di anomalia o meno di un'offerta risulti di segno negativo, ossia esiti, a seguito dell'esame delle giustificazioni prodotte dall'impresa aggiudicataria in sede procedimentale ovvero acquisite in seno al subprocedimento delineato dall'art. 97 del d.l.s. 18 aprile 2016, n. 50, in un giudizio finale di non congruità; là dove qualora il giudizio risulti di segno positivo – come nel caso di specie- dichiarando la congruità e bontà dell'offerta e dando luogo alla conseguente aggiudicazione, non si richiede l'assolvimento di un onere di rigorosa motivazione, potendo la positiva valutazione dell'amministrazione (ovvero della commissione appositamente nominata) essere operata anche *per relationem* alle giustificazioni prodotte (cfr. sul punto già Consiglio di Stato, Sez. V, 13 settembre 2016, n.3855; ID, Sez. III, 14 dicembre 2015, n. 5665; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II, 3 marzo 2020, n. 2815), specie ove le stesse si presentino, come quelle prodotte dalla controinteressata alla Ferservizi S.p.A. appaltante, puntualmente motivate.

Coordinate esegetiche riaffermate dal Giudice d'appello, secondo cui *“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, sempre che queste ultime siano a loro volta congrue ed adeguate” (Consiglio di Stato, Sez. V, 9 marzo 2020, n. 1655);

Ritenuto, in ossequio all'art. 120, co. 6, c.p.a., doversi fissare la pubblica Udienza di trattazione del merito del gravame, la quale, in considerazione del carico di lavoro della Sezione, può essere stabilita al 2 dicembre 2020;

Ritenuto, inoltre, stante l'istanza della ricorrente di accesso all'offerta tecnica di parte controinteressata, di dover fissare apposita Camera di consiglio dedicata alla trattazione e conseguente decisione sull'istanza stessa al 7 ottobre 2020.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), Respinge la domanda cautelare spiegata con il ricorso principale e con i motivi aggiunti;

b) Fissa per la trattazione e decisione della domanda di accesso all'offerta tecnica della controinteressata, la Camera di consiglio del 7 ottobre 2020;

c) Fissa per la trattazione del merito del gravame l'Udienza pubblica del 2 dicembre 2020, ore di rito. .

Spese al definitivo.

La presente Ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 10 giugno 2020 tenutasi in videoconferenza con modalità da remoto ex art. 84, co.6, d.l. 17 marzo 2003, n. 18 e l'intervento dei procuratori delle parti indicati in verbale, con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Alfonso Graziano, Consigliere, Estensore

Claudio Vallorani, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Alfonso Graziano

IL PRESIDENTE
Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO