

I requisiti di partecipazione ed esecuzione, la verifica della congruità delle offerte e il connesso potere discrezionale del giudice, il costo della manodopera al vaglio del TAR Piemonte

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 24-3-2025

- I. *L'articolo 1, paragrafo 1, terzo comma, e paragrafo 3, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un ricorso principale, proposto da un offerente che abbia interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e che sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici o delle norme che traspongono quest'ultimo, ed inteso ad ottenere l'esclusione di un altro offerente, venga dichiarato irricevibile in applicazione delle norme o delle prassi giurisprudenziali procedurali nazionali disciplinanti il trattamento dei ricorsi intesi alla reciproca esclusione, quali che siano il numero di partecipanti alla procedura di aggiudicazione dell'appalto e il numero di quelli che hanno presentato ricorsi. Ne consegue che la regola «secondo cui gli interessi perseguiti nell'ambito di ricorsi intesi alla reciproca esclusione sono considerati in linea di principio equivalenti, si traduce, per i giudici investiti di tali ricorsi, nell'obbligo di non dichiarare irricevibile il ricorso per esclusione principale in applicazione delle norme procedurali nazionali che prevedono l'esame prioritario del ricorso incidentale proposto da un altro offerente.*
- II. *L'interpretazione degli atti amministrativi, ivi compresi il bando di gara pubblica, soggiace alle stesse regole dettate dall' art. 1362 c.c. e seguenti per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata alla interpretazione letterale in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo, dovendo in ogni caso il giudice ricostruire l'intento dell'amministrazione, ed il potere che essa ha inteso esercitare, in base al contenuto complessivo dell'atto (interpretazione sistematica), tenendo conto del rapporto tra le premesse ed il suo dispositivo e del fatto che, secondo il criterio di interpretazione secondo buona fede ex art. 1366 c.c., gli effetti degli atti amministrativi devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in ragione del principio costituzionale di buon andamento, che impone alla P.A. di operare in modo chiaro e lineare, tale da fornire ai cittadini regole di condotta certe e sicure, soprattutto quando da esse possano derivare conseguenze negative.*
- III. *La giurisprudenza è pacifica nel ritenere che «la distinzione tra requisiti di partecipazione alla gara e requisiti di esecuzione dell'appalto fa capo alla previsione di cui all'art. 100, d.lg. n. 50 del 2016 che, nel dare recepimento all'art. 70 della direttiva*

2014/24 e all'art. 87 della direttiva 2014/15, facoltizza le stazioni appaltanti a richiedere agli operatori concorrenti, in aggiunta al possesso dei requisiti e delle capacità oggetto di valutazione selettiva di cui all'art. 83, ulteriori 'requisiti particolari'; tra i requisiti di esecuzione si collocano gli elementi caratterizzanti la fase esecutiva del servizio così distinguendoli dai primi, che sono invece necessari per accedere alla procedura di gara, in quanto requisiti generali di moralità (ex art. 80, d.lg. n. 50 del 2016) e requisiti speciali attinenti ai criteri di selezione (ex art. 83, d.lg. n. 50 del 2016). Il possesso dei requisiti di partecipazione è richiesto al concorrente sin dal momento della presentazione dell'offerta, mentre i requisiti di esecuzione sono, di regola, condizioni per la stipulazione del contratto di appalto, pur potendo essere considerati nella *lex specialis* come elementi dell'offerta, a volte essenziali, più spesso idonei all'attribuzione di un punteggio premiale.» (ex multis *Consiglio di Stato sez. V, 6 febbraio 2024, n. 1219*).

- IV. *Ai sensi dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. 36/23* «Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale». *Per giurisprudenza pacifica, inoltre,* «la valutazione di anomalia dell'offerta da parte dell'amministrazione costituisce un aspetto della sua discrezionalità tecnica, necessaria per il raggiungimento e la tutela dell'interesse pubblico ad essa affidato per legge. Tale valutazione è sottratta al controllo di legittimità del giudice amministrativo, a meno che non risulti chiaramente viziata da illogicità, arbitrio, irragionevolezza, irrazionalità o distorsione de fatti. In pratica, il controllo del giudice amministrativo sulle valutazioni operate dall'ente appaltante riguardo alla questione dell'anomalia dell'offerta si limita all'apprezzamento della loro coerenza interna, ragionevolezza e della qualità della relativa istruttoria. Al giudice è quindi preclusa la possibilità di effettuare una verifica autonoma (o attraverso consulenti tecnici) in merito all'esistenza o meno di un'anomalia nell'offerta».
- V. *Si evidenzia, infine, che costituisce ius receptum* «il fatto che il giudizio di anomalia di un'offerta richiede, nel caso di una valutazione sfavorevole all'offerente, una motivazione rigorosa e analitica, determinata dalla immediata lesività del provvedimento che determina l'esclusione dalla procedura; in presenza invece di una valutazione favorevole la motivazione può essere di minore spessore ed anche fondata solo per relationem con riferimento alle giustificazioni presentate dal concorrente».
- VI. *Tanto premesso, il Collegio non ravvisa alcuna illegittima riduzione del monte ore stimato, anche perché esso è stato valutato dalla stazione appaltante sulla base dell'esperienza derivante dalla gestione diretta del servizio che, al contrario dell'aggiudicataria, non poteva fruire delle economie di scala.*

N. 00495/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01322/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1322 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da STEP - Servizi e Tecnologie Enti Pubblici s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Pasquale Cerbo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Grugliasco, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Alessandro Caretta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Abaco s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Napoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; CNF s.p.a., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della determinazione del Dirigente vicario del settore programmazione e risorse del Comune di Grugliasco, n. 662 del 30 agosto 2024, avente a oggetto l'aggiudicazione in favore di ABACO s.p.a. della gara per «*la concessione del servizio di accertamento e riscossione ordinaria e coattiva, gestione e cura dello sportello e del contenzioso del canone unico patrimoniale di occupazione suolo pubblico e di esposizione pubblicitaria, del canone patrimoniale per le aree mercatali, dei previgenti corrispettivi per gli anni pregressi oggetto di recupero, nonché della gestione nel territorio comunale, del servizio delle pubbliche affissioni e della manutenzione*

degli impianti. Periodo 01/09/2024 - 31/08/2029»;

- del bando, del disciplinare di gara e del capitolato speciale d'appalto;

- del progetto per l'affidamento in concessione del servizio e del verbale del RUP del 2 settembre 2024, con il quale è stato disposto l'avvio anticipato del servizio nelle more della stipula del contratto;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali a quello impugnato, ivi compresi:

a) il verbale della commissione di gara del 21 agosto 2024 n. 6;

b) il verbale della medesima commissione del 19 agosto 2024 (comprensivo della tabella allegata sub A),

nonché per

l'aggiudicazione della gara alla ricorrente

e per

la dichiarazione di inefficacia del contratto, ove *medio tempore* stipulato, con subentro nello stesso;

per quanto riguarda i motivi aggiunti, presentati dalla ricorrente il 12 ottobre 2024: nuove censure avverso gli atti impugnati con il ricorso introduttivo;

per quanto riguarda il ricorso incidentale, presentato dalla controinteressata il 15 ottobre 2025:

per l'annullamento, previa tutela cautelare,

- del provvedimento con il quale, il 30 agosto 2024, il Comune di Grugliasco ha aggiudicato la «*concessione del servizio di accertamento e riscossione, ordinaria coattiva, gestione e cura dello sportello e del contenzioso del canone unico patrimoniale di occupazione suolo pubblico e di esposizione pubblicitaria, del canone patrimoniale per le aree mercatali, dei previgenti corrispettivi per gli anni pregressi oggetto di recupero, nonché della gestione nel territorio comunale, del servizio delle pubbliche affissioni e della manutenzione degli impianti*», nella parte in cui ha omesso di escludere la ricorrente;

- del disciplinare di gara, laddove prevede l'assegnazione di 5 punti in corrispondenza del sub-criterio relativo alla «*disponibilità già in essere di un ufficio dotato di attrezzature e strumentazione per la gestione del servizio*», qualora interpretato nel senso che l'assegnazione del punteggio *de quo* fosse condizionata dal fatto che, al momento della presentazione dell'offerta, l'ufficio non sia semplicemente "disponibile" ma attivo;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso a quello impugnato, ivi

inclusi i verbali di gara nella parte in cui hanno ammesso alla procedura l'odierna ricorrente principale;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Grugliasco;

Visto l'atto di costituzione in giudizio e il ricorso incidentale proposto dalla società Abaco s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 5 marzo 2025 il dott. Luca Pavia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il 28 giugno 2024 il Comune di Grugliasco ha pubblicato un bando di gara per l'individuazione del concessionario dei servizi di accertamento e riscossione del canone unico patrimoniale di occupazione suolo pubblico e di esposizione pubblicitaria, di quello patrimoniale per le aree mercatali nonché del servizio di pubblica affissione e manutenzione degli impianti da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

In particolare, per l'appalto avrebbe dovuto avere una durata quinquennale, un valore stimato in 703.100,91 euro e l'inizio del servizio previsto per il 1° settembre 2024 (in quanto la gestione diretta del servizio sarebbe terminata il precedente 31 agosto)

2. Alla gara hanno partecipato 3 concorrenti e, all'esito delle procedure di selezione, il servizio è stato affidato all'odierna controinteressata mentre la ricorrente si è posizionata al secondo posto della graduatoria di merito.

3. Il 22 agosto 2024 il ricorrente ha comunicato al Comune che alla controinteressata non avrebbe dovuto essere attribuito il punteggio previsto dall'art. 18.1. del bando in quanto essa sarebbe stata sprovvista di un ufficio già operativo, situato entro 3 km dall'area del Comune.

4. Il 30 agosto 2024, all'esito del giudizio di anomalia dell'offerta, il servizio è stato aggiudicato alla controinteressata, che lo ha avviato il successivo 1° settembre.

5. Con ricorso, integrato di un'istanza ex art. 116 c.p.a., notificato il 30 settembre 2024 e depositato il successivo 8 ottobre, la ricorrente ha impugnato l'aggiudicazione, unitamente a tutti gli atti della procedura, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare, perché asseritamente illegittimi. Il ricorso è stato integrato da motivi aggiunti, conseguenti

all'ostensione dell'offerta tecnica nella sua versione integrale, che sono stati notificati e depositati il 12 ottobre 2024.

6. Il 15 ottobre 2024 la controinteressata ha proposto un ricorso incidentale con il quale, oltre a contestare l'interpretazione dell'art. 18.1 del disciplinare proposta dalla ricorrente, ne ha chiesto l'annullamento in *parte qua*, qualora il Collegio condividesse tale tesi interpretativa. La ricorrente incidentale ha, poi, indicato una serie di ragioni per la quale la società STEP avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura di aggiudicazione.

7. All'udienza camerale del 16 ottobre 2024 la ricorrente ha rinunciato alla propria istanza cautelare.

8. Con ordinanza n. 1283 del 12 dicembre 2024 il Collegio ha dichiarato cessata la materia del contendere in relazione all'istanza ex art. 116 c.p.a., posto che la ricorrente aveva espressamente dichiarato di aver ottenuto i documenti richiesti.

9. In prossimità dell'udienza di merito le parti hanno depositato documenti, memorie conclusionali e di replica nei termini di rito.

10. All'esito dell'udienza pubblica del 5 marzo 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

11. In via preliminare, quanto all'ordine di trattazione del ricorso incidentale escludente e del ricorso principale, il Collegio è tenuto a rammentare che la questione ha a lungo impegnato i giudici nazionali e la stessa Corte Europea di Giustizia, che si è da ultimo pronunciata con la sentenza del 5 settembre 2019 C- 333/18 del 9 settembre 2019 nella quale ha rilevato che *«l'articolo 1, paragrafo 1, terzo comma, e paragrafo 3, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che un ricorso principale, proposto da un offerente che abbia interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e che sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici o delle norme che traspongono quest'ultimo, ed inteso ad ottenere l'esclusione di un altro offerente, venga dichiarato irricevibile in applicazione delle norme o delle prassi giurisprudenziali procedurali nazionali disciplinanti il trattamento dei ricorsi intesi alla reciproca esclusione, quali che siano il numero di partecipanti alla procedura di aggiudicazione dell'appalto e il numero di quelli che hanno presentato ricorsi»*.

Secondo il giudizio della Corte, quindi, quando a seguito di una procedura a evidenza pubblica, due offerenti presentano ricorsi tesi alla reciproca esclusione, ciascuno di essi ha interesse ad ottenere l'aggiudicazione dell'appalto: da un lato, infatti, l'esclusione di un offerente può far sì che l'altro ottenga l'appalto direttamente nell'ambito della stessa procedura; d'altro lato, con l'esclusione di tutti i concorrenti, e il conseguente avvio di una nuova procedura, ciascuno degli offerenti potrebbe parteciparvi e, quindi, ottenere indirettamente l'appalto.

Ne consegue che la regola *«secondo cui gli interessi perseguiti nell'ambito di ricorsi intesi alla reciproca esclusione sono considerati in linea di principio equivalenti, si traduce, per i giudici investiti di tali ricorsi, nell'obbligo di non dichiarare irricevibile il ricorso per esclusione principale in applicazione delle norme procedurali nazionali che prevedono l'esame prioritario del ricorso incidentale proposto da un altro offerente»* (cfr. Corte Europea di Giustizia dell'Unione Europea, 9 settembre 2019, C- 333/18).

Posta dunque la necessità di esaminare sia il ricorso introduttivo sia quello incidentale, ritiene il Collegio di esaminare per primo quello principale, in quanto la sua eventuale infondatezza, inammissibilità o irricevibilità potrebbe determinare l'improcedibilità di quello incidentale, mentre l'eventuale fondatezza di quest'ultimo non potrebbe in ogni caso comportare l'improcedibilità dell'altro.

12. Tanto premesso, con il primo motivo di ricorso la ricorrente censura la violazione dell'art. 18.1 del disciplinare di gara, dell'art. 108 d.lgs. 36/2023 nonché l'eccesso di potere dell'amministrazione procedente

In particolare, la ricorrente evidenzia che il menzionato articolo prevedeva l'attribuzione di 5 punti per il concorrente che aveva la disponibilità di un ufficio dotato di strumentazione e attrezzature di cui però la controinteressata sarebbe stata priva al momento della sua partecipazione.

Il motivo è infondato.

Come noto, *«l'interpretazione degli atti amministrativi, ivi compresi il bando di gara pubblica, soggiace alle stesse regole dettate dall' art. 1362 c.c. e seguenti per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata alla interpretazione letterale in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo, dovendo in ogni caso il giudice ricostruire l'intento dell'amministrazione, ed il potere che essa ha inteso esercitare, in base al contenuto complessivo dell'atto (interpretazione sistematica), tenendo conto del rapporto tra le premesse ed il suo dispositivo e del fatto che, secondo il criterio di interpretazione secondo buona fede ex art. 1366 c.c., gli effetti degli atti amministrativi devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in ragione del principio costituzionale di buon andamento, che impone alla P.A. di operare in modo chiaro e lineare, tale da fornire ai cittadini regole di condotta certe e sicure, soprattutto quando da esse possano derivare conseguenze negative»* (ex multis T.A.R. Campobasso, sez. I, 13 febbraio 2024, n. 37).

Di particolare importanza è, poi, la necessità di interpretare la *lex specialis* alla luce dei principi contenuti nella prima parte del codice, tra cui spicca quello del risultato; con esso, infatti, il legislatore ha espressamente sancito che l'evidenza pubblica *«deve tendere al miglior risultato possibile, in "difesa" dell'interesse pubblico per il quale viene prevista una procedura di affidamento»* (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 12 dicembre 2023, n. 3738).

Tanto premesso, la giurisprudenza è pacifica nel ritenere che *«la distinzione tra requisiti di partecipazione alla gara e requisiti di esecuzione dell'appalto fa capo alla previsione di cui*

all'art. 100, d.lg. n. 50 del 2016 che, nel dare recepimento all'art. 70 della direttiva 2014/24 e all'art. 87 della direttiva 2014/15, facoltizza le stazioni appaltanti a richiedere agli operatori concorrenti, in aggiunta al possesso dei requisiti e delle capacità oggetto di valutazione selettiva di cui all'art. 83, ulteriori 'requisiti particolari'; tra i requisiti di esecuzione si collocano gli elementi caratterizzanti la fase esecutiva del servizio così distinguendoli dai primi, che sono invece necessari per accedere alla procedura di gara, in quanto requisiti generali di moralità (ex art. 80, d.lg. n. 50 del 2016) e requisiti speciali attinenti ai criteri di selezione (ex art. 83, d.lg. n. 50 del 2016). Il possesso dei requisiti di partecipazione è richiesto al concorrente sin dal momento della presentazione dell'offerta, mentre i requisiti di esecuzione sono, di regola, condizioni per la stipulazione del contratto di appalto, pur potendo essere considerati nella lex specialis come elementi dell'offerta, a volte essenziali, più spesso idonei all'attribuzione di un punteggio premiale» (ex multis Consiglio di Stato sez. V, 6 febbraio 2024, n. 1219).

Tanto premesso l'articolo 18.1 del disciplinare prevede, tra l'altro, l'attribuzione di 5 punti in caso di «Disponibilità già in essere di un ufficio dotato di attrezzature e strumentazione per la gestione del servizio oggetto del presente affidamento, collocato entro 3 km dalla sede del Comune e comunque all'interno del perimetro cittadino».

Ebbene, si tratta di chiaro requisito di esecuzione a cui la stazione appaltante ha collegato anche l'attribuzione di un punteggio premiale.

Sul punto, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che «la scelta dell'amministrazione aggiudicatrice di tradurre una modalità esecutiva delle prestazioni in un criterio di valutazione della qualità tecnica dell'offerta non può essere interpretata come necessità per l'offerente di anticipare alla fase di gara la dimostrazione del possesso o della disponibilità di tutti i mezzi e le risorse per l'esecuzione delle prestazioni programmate (cfr. Corte giust. UE 8 luglio 2021, in causa C-295/20); in tal caso l'offerta tecnica è conforme alla legge di gara se dalla stessa risulta l'impegno dell'offerente a rispettare tali condizioni nella fase esecutiva del servizio; ove possibile e nel rispetto dei principi di buona fede e di correttezza, la disponibilità dei mezzi e delle risorse che hanno formato oggetto di valutazione della qualità dell'offerta tecnica potranno essere accertate dalla stazione appaltante nella fase successiva all'aggiudicazione e antecedente alla stipula del contratto, fermo restando che la inattuazione nel corso dell'esecuzione del contratto non potrà che rilevare come inadempimento ed eventualmente portare alla risoluzione» (ex multis Consiglio di Stato, sez. V, 16 dicembre 2022, n. 11037).

Si tratta di un'impostazione del tutto in linea con la posizione della giurisprudenza euro-unitaria, a mente della quale «l'articolo 70 della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che osta a che un'offerta sia respinta per il solo motivo che l'offerente non fornisce, al momento della presentazione della sua offerta, la prova che esso soddisfa una condizione di esecuzione dell'appalto in questione. Il fatto di obbligare gli offerenti a soddisfare tutte le condizioni di esecuzione dell'appalto sin dalla presentazione della loro offerta costituisce un requisito eccessivo che, di conseguenza, rischia di dissuadere tali operatori dal partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti e, in tal modo, viola i principi di proporzionalità e di trasparenza garantiti dall'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva» (cfr. Corte giustizia UE sez. I, 8 luglio 2021, causa C-428/19).

Tanto premesso, un'interpretazione della previsione in esame conforme ai menzionati principi porta a ritenere che la locuzione "*Disponibilità già in essere di un ufficio*" debba essere intesa come dimostrazione di poter essere in grado di avviare il servizio il 1° settembre 2024, cosa che, di fatto, si è verificata.

La previsione premiale mirava, infatti, da un lato, ad assicurare il tempestivo avvio del servizio, e, dall'altro, ad attribuire un punteggio maggiore a chi avrebbe collocato la propria attività entro 3 km dalla sede del Comune e non, come invece sostenuto dalla ricorrente, a valorizzare le risorse del territorio.

Né la risposta della controinteressata alla nota del RUP del 23 agosto 2024 può essere ritenuta confessoria del mancato possesso del requisito *de quo*: con essa, infatti, la società ha semplicemente ribadito di essere in possesso di una proposta accettata di locazione immobiliare precisando, al contempo, che il proprio referente territoriale, dotata tra l'altro di computer portatile, è disponibile con le altre risorse umane a avviare il servizio immediatamente dopo l'aggiudicazione e, quindi, anche prima del 1° settembre 2024.

A ciò si aggiunga che l'interpretazione proposta dalla ricorrente determinerebbe un onere del tutto sproporzionato in capo ai partecipanti che sarebbero tenuti a acquisire le disponibilità di un ufficio e, conseguentemente, a pagare il relativo canone di affitto a prescindere dall'effettiva aggiudicazione o, comunque, a sostenere una spesa del tutto inutile, posto che, per espressa previsione della *lex specialis* il servizio avrebbe dovuto essere avviato solo il 1° settembre 2024.

Per tale ragione è parere del Collegio che il possesso di una proposta di locazione immobiliare, effettuata il 25 luglio 2024 e accettata il giorno successivo, ossia prima dello spirare del termine previsto per la presentazione delle offerte (ore 12:00 del 29 luglio 2024), sia perfettamente in grado di dimostrare il possesso del requisito in esame e la conseguente attribuzione del punteggio premiale.

Si evidenzia, infine, che l'argomento secondo cui l'altra concorrente avrebbe dichiarato di non disporre di un ufficio proverebbe troppo in quanto sono del tutto indimostrate le ragioni di tale affermazione.

Per quanto esposto, il motivo è infondato e deve essere respinto.

13. Con il secondo motivo di ricorso e con i propri motivi aggiunti la ricorrente censura la violazione dell'art. 41, comma 14, d.lgs. 36/2023, dell'art. 110 d.lgs. 36/2023, degli art. 3 e 23 del disciplinare di gara nonché l'eccesso di potere dell'amministrazione precedente in quanto, a suo dire, l'aggiudicataria avrebbe palesemente sottostimato i costi, a partire da quello della manodopera.

La ricorrente evidenzia, poi, una serie di ragioni per cui l'offerta dell'aggiudicataria sarebbe insostenibile economicamente.

In particolare, a suo dire:

- la stazione appaltante non avrebbe effettuato un approfondito giudizio sull'anomalia dell'offerta ma si sarebbe limitata a recepire acriticamente le giustificazioni della controinteressata;
- l'aggiudicataria avrebbe immotivatamente ridotto il monte ore stimato nella *lex specialis*, riducendo così surrettiziamente il costo della manodopera;
- il personale addetto non sarebbe in grado di assicurare l'apertura dell'ufficio per almeno 21 ore settimanali, offerta per la quale la controinteressata sarebbe stata premiata con ulteriori 5 punti;
- l'importo di 32.473,00 euro sarebbe insufficiente per assicurare il subappalto del 40% delle attività sugli impianti e del 40% della gestione informatica;
- le voci di costo supererebbero l'utile stimato in 28.327,00 euro;
- non sarebbe stato considerato il costo del servizio di mappatura in collaborazione con una società esperta di mappatura stradale;
- l'importo previsto per la gestione dei "servizi professionali" (32.473,00 euro) sarebbe insufficiente per coprire i costi legati alla gestione del contenzioso, che sarebbe espressamente affidata a terzi;
- nei giustificativi non sarebbero stati indicati i costi dell'attività revisione e adeguamento degli impianti.

Il motivo è infondato.

Ai sensi dell'art. 41, comma 14, del d.lgs. 36/23 «Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale».

Per giurisprudenza pacifica, inoltre, «la valutazione di anomalia dell'offerta da parte dell'amministrazione costituisce un aspetto della sua discrezionalità tecnica, necessaria per il raggiungimento e la tutela dell'interesse pubblico ad essa affidato per legge. Tale valutazione è sottratta al controllo di legittimità del giudice amministrativo, a meno che non risulti chiaramente viziata da illogicità, arbitrio, irragionevolezza, irrazionalità o distorsione dei fatti. In pratica, il controllo del giudice amministrativo sulle valutazioni operate dall'ente appaltante riguardo alla questione dell'anomalia dell'offerta si limita all'apprezzamento della loro coerenza interna, ragionevolezza e della qualità della relativa istruttoria. Al giudice è quindi preclusa la possibilità di effettuare una verifica autonoma (o attraverso consulenti tecnici) in merito all'esistenza o meno di un'anomalia nell'offerta» (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 16/09/2024, n. 7582).

Il giudizio di anomalia dell'offerta è, infatti, finalizzato «*ad accertare la complessiva attendibilità e serietà della stessa, sulla base di una valutazione che ha natura globale e sintetica e che costituisce, in quanto tale, espressione di un tipico potere tecnico - discrezionale riservato all'Amministrazione, in via di principio insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che per ragioni legate alla eventuale (e dimostrata) manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato dell'Amministrazione, tale da rendere palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta; trattandosi, quindi, di valutare l'offerta nel suo complesso, il giudizio di anomalia non ha ad oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze, mirando piuttosto ad accertare se essa in concreto sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto. Pertanto, la valutazione di congruità, globale e sintetica, non deve concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo, con la conseguenza che, se anche singole voci di prezzo o singoli costi non abbiano trovato immediata e diretta giustificazione, non per questo l'offerta va ritenuta inattendibile, dovendosi, invece, tenere conto della loro incidenza sul costo complessivo del servizio per poter arrivare ad affermare che tali carenze siano in grado di rendere dubbia la corrispettività proposta dall'offerente e validata dalla Stazione appaltante*» (ex multis T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 9 novembre 2023, n. 6158).

Del resto, già sotto la vigenza del codice previgente, è stato sancito addirittura che «*il provvedimento di aggiudicazione non può ritenersi inficiato da un vizio invalidante per ragioni meramente formali, quali la mancata verifica della congruità dei costi di manodopera, non supportate dal corrispondente rilievo sostanziale dell'effettiva insufficienza di tali costi. Invero, l'eventuale mera mancata verifica di tali costi, correttamente evidenziati nell'offerta dell'aggiudicatario, e in concreto indicati in modo sufficiente, rimane nel novero delle mere irregolarità, e non assurge alla natura di vizio invalidante. Peraltro, non sussiste un obbligo di motivazione puntuale e analitica neanche in presenza di costi della manodopera inferiori rispetto a quelli predeterminati nelle tabelle ministeriali, ogniqualvolta la Stazione appaltante abbia escluso un giudizio di anomalia o di incongruità nell'offerta, poiché solo in caso di giudizio negativo sussiste l'obbligo di una motivazione puntuale*» (ex multis T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 9 marzo 2020, n. 370).

Si evidenzia, infine, che costituisce *ius receptum* «*il fatto che il giudizio di anomalia di un'offerta richiede, nel caso di una valutazione sfavorevole all'offerente, una motivazione rigorosa e analitica, determinata dalla immediata lesività del provvedimento che determina l'esclusione dalla procedura; in presenza invece di una valutazione favorevole la motivazione può essere di minore spessore ed anche fondata solo per relationem con riferimento alle giustificazioni presentate dal concorrente*» (ex multis T.A.R. Trentino-Alto Adige, sez. I, 24 settembre 2024, n. 143).

Sempre in via generale, occorre ribadire che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, già formatosi nella vigenza del precedente codice, «*è preferibile riferire il costo della manodopera ai soli costi diretti della commessa, esclusi, dunque, i costi per le figure professionali coinvolti nella commessa in ausilio e solo in maniera occasionale secondo esigenze non prevenibili. L'obbligatoria indicazione dei costi della manodopera in offerta - e la correlativa verifica della loro congruità imposta alla stazione appaltante - risponde all'esigenza di tutela del lavoro sotto il profilo della giusta retribuzione (art. 36 Cost., cfr. Cons. Stato, sez.*

V, 19 ottobre 2020, n. 6306; V, 22 giugno 2020, n. 3972; V, 10 febbraio 2020, n. 1008); serve ad evitare, infatti, manovre speculative sulla retribuzione dei dipendenti finalizzate a rendere l'offerta in gara maggiormente competitiva rispetto alle altre. Tale essendo la ratio della citata prescrizione, è gioco forza riconoscere che l'esigenza di tutela è avvertita solo e proprio per quei dipendenti impiegati stabilmente nella commessa, in quanto voce di costo che può essere variamente articolata nella formulazione dell'offerta per la specifica commessa; non è così, invece, per le figure professionali impiegate in via indiretta, che operano solo occasionalmente (nella vicenda de qua il dietista), ovvero lo fanno in maniera trasversale a vari contratti (il direttore del servizio), il cui costo non si presta ad essere rimodulato in relazione all'offerta da presentare per il singolo appalto» (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 3 novembre 2020, n. 6786).

Tanto premesso, il Collegio non ravvisa alcuna illegittima riduzione del monte ore stimato, anche perché esso è stato valutato dalla stazione appaltante sulla base dell'esperienza derivante dalla gestione diretta del servizio che, al contrario dell'aggiudicataria, non poteva fruire delle economie di scala.

A ciò si aggiunga che la controinteressata ha, in modo tutto ragionevole, evidenziato che il calcolo del predetto monte ore deriva sia da quanto effettuato in analoghi servizi sia dall'impiego di strumentazione tecnologica avanzata che agevola l'analisi, l'acquisizione e la rielaborazione dei dati e ottimizza l'attività operativa richiesta; dalla presenza di settori aziendali specializzati in particolari fasi del servizio e, quindi, in grado di operare in tempi estremamente rapidi sulle attività di competenza; dall'utilizzo di sistemi evoluti per la relazione con l'utenza, che favoriscono l'acquisizione autonoma delle informazioni e riducono il fabbisogno lavorativo in termini di ore lavoro solitamente previste, nonché dall'impiego diffuso di strumenti di intelligenza artificiale, che portano ad una riduzione delle incombenze in capo all'operatore.

Anche il numero di personale operante presso la sede appare idoneo ad assicurare che l'ufficio sia aperto per 21 ore settimanali, così come indicato nell'offerta tecnica: in essa l'aggiudicataria ha, infatti, evidenziato che in sede saranno presenti il Responsabile di agenzia e il referente territoriale per il comune di Grugliasco ogni settimana per almeno 3 ore; per la gestione dell'utenza e del *back office* saranno utilizzati 2 operatori specializzati in tali attività, assunti con orario part time per 14 ore settimanali ciascuno. A cui si aggiunge la presenza di un'impiegata di concetto, presente, anch'essa, per 3 ore settimanali.

Tali dichiarazioni trovano poi riscontro nei giustificativi ai costi della manodopera, in cui la società ha dato atto della presenza di 2 responsabili di settore, di un impiegato di concetto, di due impiegati d'ordine, di uno di quarto livello e di un operaio di V livello, che dovrà curare le attività materiali dell'attività. Inoltre, per ognuno di essi è stato indicato il numero di ore che sarà tenuto a effettuare nonché il relativo costo.

A ciò si deve aggiungere che la presenza di un operaio di V livello dimostra anche la correttezza della valutazione relativa ai costi delle attività connesse alla gestione degli impianti e all'informatica in quanto alla somma indicata per i servizi di terzi si aggiunge quella del lavoratore *de quo*, il cui costo è stato indicato in quelli della manodopera.

Del pari, tale somma appare idonea a coprire anche i costi per la gestione del contenzioso in quanto i professionisti esterni, di cui l'impresa ha dichiarato di avversi, si occuperanno solo delle attività connesse all'attività giudiziale; la restante parte dell'attività verrà, infatti, svolta da professionisti interni all'impresa. Senza contare che, in omaggio al generale principio della soccombenza, il costo dell'attività di recupero giudiziaria del credito sarà posta in capo al debitore. Senza contare che l'aggiudicataria ha evidenziato il bassissimo tasso di contenzioso: uno in cinque anni, tra l'altro, in comuni più popolosi di quello oggetto del presente servizio.

Per quanto concerne, poi, il costo dell'attività di mappatura della rete stradale, si evidenzia che l'importo del preventivo della società Ciclomeria è stato scorporato e inserito nella voce servizi di terzi (che è, pertanto, comprensiva dei costi connessi alle attività materiali del servizio oggetto di subappalto, a eccezione di quelli relativi alla manodopera, quelli per la gestione del contenzioso giudiziario e quelli per l'attività *de qua*) e in quella "software".

Del pari, l'attività di sviluppo e efficientamento dei servizi è stata inserita nella voce "impianti e display", per la parte relativa all'adeguamento degli impianti, e in quella relativa ai costi della manodopera, per la parte inerente alla revisione del piano generale degli impianti, in quanto effettuata da personale interno all'azienda.

A tutto ciò si aggiunge che la ricorrente ha comunque stimato un utile di 28.327,00 euro, che è ampiamente in grado di sopprimere a eventuali imprevisti o errori di calcolo.

Per tali ragioni la censura in esame è infondata e deve essere respinta.

14. Con il terzo motivo del ricorso la ricorrente sostiene che siano stati violati gli artt. 18.1 del disciplinare di gara e 108 d.lgs. 36/2023.

A suo dire, infatti, l'aggiudicataria avrebbe ottenuto un punteggio di 14.5 punti nonostante la ricorrente si sarebbe impegnata a sostituire 60 impianti pubblicitari mentre la somma indicata da ABACO nei giustificativi sarebbe sufficiente a sostituire solo la metà degli impianti.

Il motivo è infondato.

In via preliminare, occorre premettere che *«la valutazione delle offerte tecniche, effettuata dalla Commissione attraverso l'espressione di giudizi e l'attribuzione di punteggi, a fronte dei criteri valutativi previsti dal bando di gara, costituisce apprezzamento connotato da chiara discrezionalità tecnica sì da rendere detta valutazione non sindacabile salvo che sia affetta da manifesta illogicità»* (ex multis Consiglio di Stato sez. III, 29 ottobre 2024, n. 8621).

Tanto premesso, l'art. 18.1 del disciplinare prevede, al punto 4, l'attribuzione di un punteggio massimo di massimo 15 punti per *«redazione di un inventario aggiornato del piano degli impianti affissionali esistenti, corredato da idonea rilevazione fotografica, entro un anno dall'inizio della concessione, e collegato al piano programmatico degli interventi di manutenzione dei predetti impianti affissionali»*.

Ebbene, appare evidente che l'attività oggetto di valutazione vada oltre alla mera sostituzione degli impianti e, pertanto, la valutazione della stazione appaltante non appare né illogica né irragionevole, anche perché la controinteressata ha proposto un dettagliato piano programmatico degli interventi di manutenzione degli impianti affissionali, che è stato ritenuto migliore di quello della ricorrente.

15. Per quanto sopra esposto, il ricorso introduttivo e i successivi motivi aggiunti sono infondati e devono essere respinti, con conseguente dichiarazione di improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse del ricorso incidentale.

16. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite, che quantifica in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge, a favore del Comune di Grugliasco e in altrettanto euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge, a favore della società Abaco s.p.a..

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del 5 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Prosperi, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere

Luca Pavia, Referendario, Estensore

Guida alla lettura

Con pronuncia n. **495** dello scorso **13 marzo 2025** la **I Sezione del TAR Piemonte, Torino** si è pronunciata in merito ad una controversia legata a un ricorso proposto contro l'aggiudicazione di una concessione per la gestione di vari servizi pubblici, inclusi il canone unico patrimoniale di occupazione del suolo pubblico, il servizio delle pubbliche affissioni e la manutenzione degli impianti. Il ricorso solleva diverse questioni giuridiche in materia di appalti pubblici, in particolare riguardo alla **legittimità delle offerte e alla corretta applicazione delle norme relative alla valutazione delle offerte e alla congruità dei costi**.

Primariamente i Giudici si sono soffermati sulla ormai pacifica questione del **rapporto tra ricorso principale e ricorso incidentale**, a tal fine richiamando le previsioni della Corte di

Giustizia, in relazione all'interpretazione dell'art. 1, paragrafo 1, della direttiva 89/665/CEE[1], che riguarda la possibilità di impugnare gli atti delle stazioni appaltanti in caso di lesione degli interessi dei partecipanti alla gara. Il TAR di Torino, citando la giurisprudenza comunitaria, afferma che un **ricorso proposto da un offerente, che contesta l'esclusione di un altro partecipante per una presunta violazione del diritto dell'Unione, non può essere dichiarato irricevibile sulla base di norme nazionali che stabiliscano un ordine di priorità tra i ricorsi**. In tal modo, la sentenza sottolinea il **principio di equità e la necessità di consentire a tutti gli offerenti di difendere i propri diritti in maniera paritaria**.

Successivamente il Collegio affronta il tema dell'**interpretazione degli atti amministrativi, in particolare dei bandi di gara**. Il TAR ribadisce che **l'interpretazione degli atti amministrativi deve seguire i principi del codice civile, in particolare quelli relativi all'interpretazione letterale e sistematica**. Inoltre, **il giudice deve tener conto dell'intento dell'amministrazione, del contenuto complessivo dell'atto e dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione, che impongono chiarezza e trasparenza nei confronti dei cittadini**. Questo aspetto si lega alla necessità di garantire un'applicazione corretta e prevedibile delle regole, per evitare che gli atti amministrativi siano oggetto di interpretazioni arbitrarie.

Entrando in *medias res* del ricorso principale, poi - per primo analizzato da parte della Corte, considerando che *“la sua eventuale infondatezza, inammissibilità o irricevibilità potrebbe determinare l'improcedibilità di quello incidentale, mentre l'eventuale fondatezza di quest'ultimo non potrebbe in ogni caso comportare l'improcedibilità dell'altro”* -, i Giudici si soffermano sulla **distinzione tra i requisiti di partecipazione alla gara e quelli di esecuzione del contratto**, come previsto dal D.lgs. n. 36 del 2023 e dalle direttive europee. La giurisprudenza è chiara nello stabilire che **i requisiti di partecipazione sono necessari per accedere alla gara, mentre i requisiti di esecuzione riguardano gli aspetti operativi e tecnici del contratto una volta che esso sia stato aggiudicato**.

La pronuncia richiama, ancora una volta, la giurisprudenza unionale, in specie affermando che: *“«il fatto di obbligare gli offerenti a soddisfare tutte le condizioni di esecuzione dell'appalto sin dalla presentazione della loro offerta costituisce un requisito eccessivo che, di conseguenza, rischia di dissuadere tali operatori dal partecipare alle procedure di aggiudicazione degli appalti e, in tal modo, viola i principi di proporzionalità e di trasparenza garantiti dall'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva» (cfr. Corte giustizia UE sez. I, 8 luglio 2021, causa C-428/19)”*.

Nell'analizzare il secondo motivo di ricorso, poi, il Collegio si sofferma sulla **discrezionalità della stazione appaltante nel valutare l'anomalia delle offerte**, sottolineando che tale valutazione è di **natura tecnica e, pertanto, non può essere sindacata dal giudice amministrativo se non in presenza di vizi evidenti di illogicità o irragionevolezza**.

La giurisprudenza stabilisce che il giudizio di anomalia deve essere basato su una **valutazione globale e sintetica dell'offerta, considerando non solo la congruità dei singoli costi, ma anche la serietà complessiva dell'offerta**. Nel caso in esame, l'amministrazione ha ritenuto che l'offerta fosse congrua, nonostante alcune voci di costo non fossero perfettamente giustificate, in quanto l'offerta nel suo complesso era considerata attendibile.

Un aspetto rilevante della sentenza riguarda la **questione dei costi della manodopera**, che devono essere **distinti dai costi generali del servizio**. La giurisprudenza ha sottolineato che l'indicazione dei costi della manodopera nell'offerta e la verifica della loro congruità sono finalizzate a garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori e a prevenire manovre speculative da parte degli offerenti. La sentenza afferma che **non è necessario che i costi siano completamente identici a quelli delle tabelle ministeriali, ma che sia sufficiente che non vi sia un giudizio di anomalia da parte della stazione appaltante**.

La sentenza, inoltre, entra nel dettaglio della gestione del subappalto, analizzando le **voci di costo inserite nell'offerta economica**, come quelle relative ai "servizi di terzi" e agli "impianti e display". Il TAR ritiene che il *cost breakdown* proposto dall'aggiudicataria sia corretto, includendo i costi connessi alle attività materiali del servizio e relativi alla manodopera. La distinzione tra i costi relativi ai servizi esterni (subappalto) e quelli interni è stata ritenuta coerente con le necessità organizzative dell'appaltatore, senza che tale scelta violasse le normative applicabili.

La ricorrente solleva una questione circa l'attribuzione di un punteggio relativamente alla sostituzione degli impianti pubblicitari, contestando la congruità della somma proposta dall'aggiudicataria per tale attività. Tuttavia, il TAR respinge la censura, ritenendo che la valutazione del piano programmatico degli interventi di manutenzione degli impianti, che comprende la sostituzione degli impianti, sia stata effettuata in modo tecnico e non illogico. Il Collegio si sofferma sul fatto che l'offerta dell'aggiudicataria non si limitava alla mera sostituzione degli impianti, ma includeva una serie di attività più ampie, che giustificavano l'attribuzione del punteggio.

Per quanto concerne la gestione del contenzioso, il TAR sottolinea che l'aggiudicataria ha indicato un tasso di contenzioso particolarmente basso, con una sola causa in cinque anni, e che il costo delle attività di recupero del credito sarebbe stato posto a carico del debitore in applicazione del principio della soccombenza. Tale approccio risulta conforme alla normativa e alla prassi amministrativa, che prevede che i costi per la gestione del contenzioso siano a carico del debitore quando previsto dal contratto.

In sintesi, la sentenza del TAR di Torino si caratterizza per il **rispetto dei principi di discrezionalità tecnica dell'amministrazione nell'ambito di una gara d'appalto, confermando che non vi sono vizi evidenti o irragionevolezza nei giustificativi e nelle scelte dell'aggiudicataria**. Il giudizio sulla congruità dei costi e sull'organizzazione del servizio, in particolare per quanto riguarda il monte ore, i costi delle risorse impiegate e la gestione del contenzioso, appare fondato su una valutazione tecnica coerente con le normative di riferimento e la prassi amministrativa consolidata.

[1] *Italia Appalti*, <https://www.italiappalti.it/leggiarticolo.php?id=1804>

