

APPALTI: T.A.R. Piemonte - Sezione Prima – Sentenza 26 febbraio 2025, n. 442.

1. Appalto – Verifica anomalia dell’offerta -Giudizio di non anomalia – Onere di motivazione rafforzata -Non sussiste -Ragioni

2. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo -Impugnazione giudizio positivo dell’offerta sospettata di anomalia - Onere di dimostrarne l’irragionevolezza o l’erroneità - Grava sul ricorrente.

3. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo -Impugnazione giudizio positivo dell’offerta sospettata di anomalia - Articolata contestazione sul giudizio di non anomalia dell’offerta -Diritto di difesa dell’aggiudicatario -Allegazione di tutti gli elementi che possono convincere il giudice in ordine alla correttezza della valutazione di congruità -Ammissibilità – Ragioni.

4. Appalto – Verifica anomalia dell’offerta -Valutazione di congruità globale e sintetica - Sufficienza – Valutazione parcellizzata delle singole voci di prezzo -Non è necessaria.

5. Appalto – Verifica anomalia dell’offerta -Giudizio negativo - Inattendibilità di singole voci che rendano l’intera operazione economicamente non plausibile – Ammissibilità.

6. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo -Impugnazione giudizio positivo dell’offerta sospettata di anomalia -Sindacabilità -Limiti: solo per manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell’operato della stazione appaltante che rilevi l’inattendibilità complessiva dell’offerta.

7. Appalto –Offerta -Indicazione de costo della manodopera e degli oneri in misura superiore a quanto previsto dal disciplinare di gara - Verifica anomalia dell’offerta -Non è necessaria - Ragioni.

1. Il giudizio di “non anomalia” delle offerte “...non postula un rinforzato onere motivazionale, essendo piuttosto richiesta una motivazione più approfondita soltanto là dove l'amministrazione ritenga di non condividere le giustificazioni prodotte dall'impresa (che, in tal modo, viene esclusa dalla gara);

2. Nella diversa ipotesi, che qui viene in rilievo, di giudizio positivo dell'offerta sospettata di anomalia, spetta piuttosto a colui che contesta il giudizio di congruità dell'offerta l'onere di dimostrarne l'irragionevolezza o l'erroneità (ex plurimis, di recente, Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 163 del 2024; questa Sezione V, sentenze n. 4966 del 2022 e n. 7717 del 2021).

3. Ne deriva che, a fronte di un'articolata contestazione sul giudizio di non anomalia dell'offerta, avanzata in sede giurisdizionale dall'operatore economico che se ne assuma lesa, ben rientra nell'esercizio del diritto di difesa della controparte allegare tutti gli elementi, anche di natura squisitamente tecnica, che possono convincere il giudice in ordine alla correttezza della valutazione di congruità, specialmente laddove, nella sede procedimentale (come plasticamente accaduto nel caso di specie), quegli elementi siano rimasti assorbiti da una (comunque, legittima) valutazione sommaria compiuta dall'amministrazione. Non si tratta, in altri termini, di integrare in sede giurisdizionale la motivazione del giudizio di congruità (operazione che non sarebbe consentita all'amministrazione), ma si tratta, piuttosto, di replicare alle contrarie allegazioni della controparte, necessariamente impingenti nel merito della valutazione di congruità” (Cons. di Stato, sent. n. 5639/2024).

4. La giurisprudenza ha inoltre chiarito che ...il procedimento di verifica dell’anomalia dell’offerta non ha ad oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell’offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se, in concreto, l’offerta, nel suo complesso, sia attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell’appalto; con la conseguenza che la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo.

5. Invero, l'esito della gara può essere travolto solo quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile ed insidiata da indici di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto.

6. La valutazione di congruità costituisce, pertanto, espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato della stazione appaltante renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (cfr., ex multis, Cons. Stato, V, 17-5-2018, n. 2953; V, 24-8-2018, n. 5047; III, 18-9-2018, n. 5444)" (Cons. di Stato, sent. n. 10840/2022).

7. Il costo della manodopera dichiarato nell'offerta economica della controinteressata (12,50 euro/ton.) risulta superiore rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante nel disciplinare di gara (12,00 euro/ton.), ai sensi dell'art. 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023, con la conseguenza che alcuna specifica giustificazione della congruità di tale costo doveva essere fornita, essendo richiesta tale dimostrazione solamente nel caso di indicazione di un costo del lavoro più basso rispetto a quello previsto dalla stazione appaltante (cfr. Cons. di Stato, sent. n. 9254/2024, par. 16 della motivazione). Lo stesso discorso deve essere fatto per gli oneri di sicurezza aziendale dichiarati dalla controinteressata in 1,50 euro/ton., il cui importo risulta peraltro superiore rispetto all'offerta della stessa ricorrente che li ha quantificati in 0,030 euro/ton. (cfr. verbale della seduta pubblica del 25.06.2024, doc. 6 ricorrente).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio Chierese per i Servizi e della società Bioland s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2025 il dott. Pietro Buzano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Consorzio Chierese per i Servizi ha bandito una procedura di gara per l'affidamento del "servizio di recupero, escluso il trasporto, ad operatore economico dotato di impianto autorizzato, dei rifiuti della Frazione Organica Rifiuti Solidi Urbani (F.O.R.S.U.) C.E.R. 20 01 08 Rifiuti biodegradabili di cucine e mense. C.I.G. B1CFEDA98C", con base di gara unitaria fissata in 55,00 euro/ton., di cui 12,00 euro/ton. di costo unitario della manodopera non ribassabile.

Hanno partecipato alla procedura la ricorrente Acea Pinerolese Industriale s.p.a., la quale ha offerto un prezzo unitario totale di 44,68 euro/ton. con un ribasso del 24,00%, e la controinteressata Bioland s.r.l., la quale ha offerto un prezzo unitario totale di 27,05 euro/ton. con un ribasso del 65,00%.

Con nota del 27.06.2024 la stazione appaltante – apparendo anormalmente bassa l’offerta economica della controinteressata, risultata prima nella graduatoria provvisoria – ha provveduto, ai sensi dell’art. 110, comma 2, d.lgs. n. 36/2023, a richiedere a quest’ultima le giustificazioni scritte in merito all’offerta presentata, oltre alla dichiarazione di equivalenza delle tutele tra il CCNL applicato e quello indicato negli atti di gara.

Con provvedimento del 7.08.2024 la stazione appaltante – ritenendo, sulla base della proposta di aggiudicazione del RUP, le giustificazioni presentate dalla controinteressata sufficienti a dimostrare l’equivalenza di tutele del diverso CCNL applicato e la congruità e sostenibilità dell’offerta nel suo complesso – ha aggiudicato la gara a quest’ultima.

Avverso tale provvedimento e i presupposti atti di gara, la Acea Pinerolese Industriale s.p.a. ha proposto ricorso davanti a questo Tribunale, chiedendone, previa sospensione, l’annullamento.

Si sono costituiti in giudizio il Consorzio Chierese per i Servizi e la controinteressata Bioland s.r.l. resistendo al ricorso.

Con ordinanza n. 398 del 17.10.2024 questa Sezione ha respinto la domanda cautelare ritenendo non sussistente il requisito del *periculum in mora*.

In vista dell’udienza pubblica le parti hanno depositato memorie e repliche.

All’udienza pubblica del 13 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo la ricorrente censura i provvedimenti impugnati per violazione degli artt. 110 d.lgs. n. 36/2023 e 27 del disciplinare di gara, nonché per eccesso di potere, contestando la valutazione di non anomalia dell’offerta della controinteressata aggiudicataria effettuata dalla stazione appaltante all’esito del relativo subprocedimento.

Il motivo è infondato.

Si deve innanzitutto premettere che, secondo i principi espressi dalla giurisprudenza, il giudizio di “non anomalia” delle offerte “...*non postula un rinforzato onere motivazionale, essendo piuttosto richiesta una motivazione più approfondita soltanto là dove l'amministrazione ritenga di non condividere le giustificazioni prodotte dall'impresa (che, in tal modo, viene esclusa dalla gara); nella diversa ipotesi, che qui viene in rilievo, di giudizio positivo dell'offerta sospettata di anomalia, spetta piuttosto a colui che contesta il giudizio di congruità dell'offerta l'onere di dimostrarne l'irragionevolezza o l'erroneità (ex plurimis, di recente, Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 163 del 2024; questa Sezione V, sentenze n. 4966 del 2022 e n. 7717 del 2021). Ne deriva che, a fronte di un'articolata contestazione sul giudizio di non anomalia dell'offerta, avanzata in sede giurisdizionale dall'operatore economico che se ne assuma lesa, ben rientra nell'esercizio del diritto di difesa della controparte allegare tutti gli elementi, anche di natura squisitamente tecnica, che possono convincere*

il giudice in ordine alla correttezza della valutazione di congruità, specialmente laddove, nella sede procedimentale (come plasticamente accaduto nel caso di specie), quegli elementi siano rimasti assorbiti da una (comunque, legittima) valutazione sommaria compiuta dall'amministrazione. Non si tratta, in altri termini, di integrare in sede giurisdizionale la motivazione del giudizio di congruità (operazione che non sarebbe consentita all'amministrazione), ma si tratta, piuttosto, di replicare alle contrarie allegazioni della controparte, necessariamente impingenti nel merito della valutazione di congruità” (Cons. di Stato, sent. n. 5639/2024).

La giurisprudenza ha inoltre chiarito che “...il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta non ha ad oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, mirando piuttosto ad accertare se, in concreto, l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile ed affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto; con la conseguenza che la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo. Invero, l'esito della gara può essere travolto solo quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile ed insidiata da indici di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto. La valutazione di congruità costituisce, pertanto, espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato della stazione appaltante renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (cfr., ex multis, Cons. Stato, V, 17-5-2018, n. 2953; V, 24-8-2018, n. 5047; III, 18-9-2018, n. 5444)” (Cons. di Stato, sent. n. 10840/2022).

In applicazione di tali principi, il Collegio ritiene che nel caso di specie la ricorrente non abbia addotto elementi tali da fare emergere l'irragionevolezza o l'arbitrarietà della valutazione di non anomalia dell'offerta effettuata dalla stazione appaltante, anche alla luce delle considerazioni e degli elementi di natura tecnica allegati in giudizio dalla controinteressata e dalla stessa stazione appaltante in replica alle contestazioni mosse nel ricorso.

1.1. In particolare, sotto un primo profilo, la ricorrente deduce che l'anomalia del ribasso offerto dalla controinteressata sarebbe corroborata dal fatto che la stessa base d'asta di 55 euro/ton. prevista per la gara in questione risulterebbe significativamente inferiore rispetto a quella prevista in procedure analoghe. A tale affermazione, le resistenti hanno replicato con l'indicazione di gare relative al 2024 con basi d'asta di importi simili a quello fissato nella procedura oggetto di causa, riferendo di un tendenziale abbassamento dei prezzi del servizio di smaltimento della “F.O.R.S.U.” nell'ultimo periodo.

Ad avviso del Collegio, se i dati riferibili ad altre gare allegati dalle resistenti non possono di per sé dimostrare la congruità dell'offerta, variando i dettagli delle gare e le specifiche caratteristiche

dell'offerente, allo stesso modo, i dati allegati dalla ricorrente su altrettante procedure non valgono di per sé a dimostrare l'anomalia dell'offerta (considerato peraltro che dai prospetti presentati dalle parti, cfr. docc. 11 ricorrente e 9 controinteressata, risultano importi di aggiudicazione, pari a 34,64 euro/ton. e 25,00 euro/ton., paragonabili a quello con il quale è stato aggiudicato l'appalto in questione, pari a 27,05 euro/ton.).

1.2. Sotto un secondo profilo, la ricorrente contesta che la controinteressata si sarebbe limitata ad attestare l'equivalenza del CCNL applicato rispetto a quello indicato nella *lex specialis* di gara senza fornire gli elementi (numero dei dipendenti impiegati e rispettivi livelli retributivi, mansioni e anzianità) per verificare se il costo unitario del lavoro dichiarato di 12,50 euro/ton. sia congruo. Inoltre, la controinteressata non avrebbe dimostrato nelle proprie giustificazioni la congruità degli oneri aziendali dichiarati.

La censura non è fondata.

Il costo della manodopera dichiarato nell'offerta economica della controinteressata (12,50 euro/ton.) risulta superiore rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante nel disciplinare di gara (12,00 euro/ton.), ai sensi dell'art. 41, comma 14, d.lgs. n. 36/2023, con la conseguenza che alcuna specifica giustificazione della congruità di tale costo doveva essere fornita, essendo richiesta tale dimostrazione solamente nel caso di indicazione di un costo del lavoro più basso rispetto a quello previsto dalla stazione appaltante (cfr. Cons. di Stato, sent. n. 9254/2024, par. 16 della motivazione).

Lo stesso discorso deve essere fatto per gli oneri di sicurezza aziendale dichiarati dalla controinteressata in 1,50 euro/ton., il cui importo risulta peraltro superiore rispetto all'offerta della stessa ricorrente che li ha quantificati in 0,030 euro/ton. (cfr. verbale della seduta pubblica del 25.06.2024, doc. 6 ricorrente).

1.3. Sotto un ulteriore profilo, la ricorrente contesta le giustificazioni fornite dalla controinteressata in ordine ai ricavi dell'appalto (ulteriori rispetto al prezzo corrisposto dalla stazione appaltante) derivanti dal trattamento della "F.O.R.S.U.", ed in particolare, dalla vendita di energia elettrica prodotta dal biogas e dalla produzione e cessione di biometano.

Anche tale censura, ad avviso del Collegio, non risulta idonea a dimostrare che l'offerta, nel suo complesso, sia inattendibile ed inaffidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'appalto.

La controinteressata ha allegato una serie di elementi (dati di tonnellaggio annuo smaltito, di produzione di energia e di ricavi dalla sua cessione comprensivi di "incentivo GSE") sulla cui base ha stimato i potenziali ricavi della vendita di energia prodotta, i quali, sommati al corrispettivo derivante dall'appalto, consentirebbero un utile di impresa. A fronte di tali allegazioni, la ricorrente ha contestato la mancata produzione di documenti giustificativi, ma non ha fornito elementi dai quali potere evincere l'erroneità complessiva del calcolo effettuato dalla controinteressata (come ad

esempio un diverso corrispettivo applicabile alla cessione dell'energia o un diverso rapporto tra quantità di rifiuti smaltiti ed energia prodotta).

Per quanto riguarda invece i ricavi derivanti dalla produzione e cessione di biometano – a prescindere dalla questione tecnica sollevata da ultimo nella memoria di replica della ricorrente sulla quantità di biometano ricavabile da un determinato quantitativo di biogas – si deve rilevare che tale attività dovrebbe risultare comunque maggiormente redditizia rispetto alla cessione di energia, la quale, per i motivi sopra esposti, dovrebbe garantire in ogni caso già di per sé la sostenibilità complessiva dell'offerta presentata.

1.4. Da ultimo, con riferimento ai costi indicati dalla controinteressata, la ricorrente ne denuncia la loro sottovalutazione, soprattutto in riferimento alle voci risultanti dai bilanci 2021 e 2022 prodotti in giudizio (cfr. memoria di replica della ricorrente).

Anche sotto tale profilo, le deduzioni di parte ricorrente non risultano sufficienti a dimostrare la complessiva insostenibilità dell'offerta della controinteressata, atteso che lo stesso dato del costo totale della produzione riferito al successivo bilancio 2023 risulta nettamente inferiore rispetto a quelli presi a riferimento dalla ricorrente.

2. Con il secondo motivo la ricorrente denuncia l'omessa verifica dei requisiti di ordine generale in capo al revisore e al socio unico della società controinteressata.

In seguito alle attività di verifica svolte dalla stazione appaltante, la ricorrente ha dichiarato di non avere più interesse a coltivare tale motivo di ricorso, il quale risulta pertanto improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

3. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, il ricorso deve essere respinto.

4. Le spese di lite possono essere compensate tra le parti in ragione della complessità delle questioni trattate e della particolarità della controversia.

P.Q.M.

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

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Prosperi, Presidente

Paola Malanetto, Consigliere

Pietro Buzano, Referendario, Estensore

