

Publicato il 12/10/2023

N. 00470/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00256/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 256 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Vivai Antonio Marrone s.r.l., in persona del legale rappresentante in carica, in relazione alla procedura CIG 9459539288, rappresentata e difesa dall'avvocato Barbara Del Duca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

ASL - Azienda Sanitaria Locale di Teramo, in persona del Direttore generale in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Guido Locasciulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Flaminia Garden s.r.l. e Gruppo Stazi Mariano s.r.l., in proprio e nelle qualità di mandataria e di mandante del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese, in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, rappresentate e difese dagli avvocati Daniele Bracci e Gianluca Podda, con domicilio digitale

come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Daniele Bracci in Roma, via Giuseppe Mercalli n. 13;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della deliberazione n. 1163 del 23 giugno 2023, con la quale l'Azienda Sanitaria Locale di Teramo ha aggiudicato al raggruppamento temporaneo di imprese capeggiato dalla Flaminia Garden s.r.l. il lotto n. 1 (manutenzione ordinaria aree verdi) del "servizio di manutenzione ordinaria delle aree verdi e servizio straordinario neve e bonifica grosse aree verdi della ASL di Teramo - SIMOG 8769604";
- della nota prot. n. 53392/23 del 27 giugno 2023, con cui l'Azienda Sanitaria Locale di Teramo ha comunicato l'aggiudicazione del lotto al raggruppamento temporaneo di imprese capeggiato dalla Flaminia Garden s.r.l.;
- del verbale del responsabile unico del procedimento n. 2 del 5 giugno 2023, nella parte in cui ha ritenuto congrua, seria e sostenibile l'offerta del raggruppamento temporaneo di imprese capeggiato dalla Flaminia Garden s.r.l.;
- dell'atto, di contenuto ed estremi ignoti, con cui il raggruppamento temporaneo di imprese capeggiato dalla Flaminia Garden s.r.l. ha provato il possesso del requisito di regolarità fiscale e contributiva;
- dei verbali di gara, anche di quelli delle sedute riservate, nella parte in cui la commissione giudicatrice ha valutato ed attribuito il punteggio all'offerta del raggruppamento temporaneo di imprese capeggiato dalla Flaminia Garden s.r.l.;
- degli atti di gara, nella parte in cui non dispongono l'esclusione dell'offerta del raggruppamento temporaneo di imprese capeggiato dalla Flaminia Garden s.r.l.;
- del capitolato speciale d'appalto e del disciplinare di gara;
- di ogni ulteriore atto presupposto, preparatorio, connesso e conseguente a quelli impugnati;

e per la condanna dell'Azienda Sanitaria Locale di Teramo al risarcimento del danno in forma specifica, mediante aggiudicazione del lotto n. 1 alla società ricorrente e subentro nel contratto, ove nelle more stipulato, o, in subordine, al risarcimento del danno per equivalente monetario;

nonché per l'annullamento della nota prot. n. 59255 del 18 luglio 2023, con la quale l'Azienda Sanitaria Locale di Teramo ha negato alla società ricorrente l'accesso integrale agli atti di gara, richiesto con l'istanza del 28 giugno 2023, e per il conseguente ordine all'Azienda Sanitaria Locale di Teramo di esibire gli atti richiesti in forma integrale;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla Vivai Antonio Marrone s.r.l. il 13 settembre 2023:

- dei medesimi atti e provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo;

nonché per l'accertamento del diritto del raggruppamento temporaneo di imprese ricorrente all'aggiudicazione dell'appalto, previa declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato e manifestazione della volontà di subentrarvi;

in subordine, per il risarcimento dei danni per equivalente monetario, qualora risultasse impossibile la reintegrazione in forma specifica.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della ASL - Azienda Sanitaria Locale di Teramo e delle società Flaminia Garden a r.l. e Gruppo Stazi Mariano a r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 ottobre 2023, fissata contestualmente alla camera di consiglio per la discussione anche dell'istanza cautelare formulata con i motivi aggiunti, la dott.ssa Rosanna Perilli;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con deliberazione del Direttore generale n. 2295 del 29 dicembre 2022 l'Azienda Sanitaria Locale - ASL di Teramo ha indetto una procedura aperta, suddivisa in due lotti funzionali, per l'affidamento del servizio di manutenzione ordinaria delle aree verdi (lotto n. 1) e del servizio straordinario neve e bonifica delle grosse aree verdi (lotto n. 2), da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per il lotto n. 1 hanno presentato l'offerta tre operatori economici; all'esito delle operazioni di valutazione delle offerte, è stato proposto quale aggiudicatario il raggruppamento temporaneo di imprese tra le società Flaminia Garden a r.l. e Gruppo Stazi Mariano a r.l. (d'ora in avanti RTI Flaminia Garden), al quale è stato attribuito il punteggio di 99,79, di cui 70,00 punti per l'offerta tecnica e 29,79 punti per l'offerta economica.

Nella seduta riservata del 5 giugno 2023 l'offerta del RTI Flaminia Garden è stata sottoposta a verifica di anomalia ed è stata ritenuta congrua, seria e sostenibile.

Con deliberazione del Direttore generale n. 1163 del 23 giugno 2023, comunicata il 27 giugno 2023, la ASL di Teramo ha aggiudicato il lotto n. 1 al RTI Flaminia Garden, per la durata di 48 mesi.

1.1. Con ricorso notificato il 26 luglio 2023 e depositato il 29 agosto 2023, la società Vivai Antonio Marrone s.r.l. - classificatasi seconda con il punteggio di 82,28, di cui 52,36 punti per l'offerta tecnica e 29,92 punti per l'offerta economica - ha domandato, previa concessione della misura cautelare, l'annullamento del provvedimento di aggiudicazione del lotto n. 1 nonché la condanna della ASL di Teramo al risarcimento del danno in forma specifica, mediante aggiudicazione del lotto n. 1 e subentro nel contratto eventualmente stipulato, e, in via subordinata, la condanna al risarcimento del danno per equivalente monetario.

La società ricorrente ha altresì domandato l'annullamento della nota prot. n. 59255 del 18 luglio 2023, con la quale la ASL di Teramo le ha negato l'accesso

integrale agli atti di gara, e l'adozione dell'ordine di esibizione in forma integrale degli atti richiesti con l'istanza di accesso del 28 giugno 2023.

In particolare, la società ricorrente ha dedotto:

a) la violazione dell'articolo 97, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, il difetto di istruttoria, la contraddittorietà, la falsità dei presupposti ed il travisamento dei fatti, l'irragionevolezza e l'ingiustizia manifesta del giudizio di congruità formulato dal RUP sull'offerta del RTI Flaminia Garden, con particolare riferimento al costo della manodopera e dei macchinari (primo motivo); in relazione a tale motivo, la società ricorrente ha formulato un'istanza istruttoria di verifica o di consulenza tecnica d'ufficio;

b) la violazione dell'articolo 80, commi 4 e 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, il difetto di istruttoria, la falsità dei presupposti ed il travisamento dei fatti, l'irragionevolezza e l'ingiustizia manifesta, in relazione alla mancata esclusione del RTI Flaminia Garden, a causa della dichiarazione mendace o comunque reticente resa dall'impresa mandante rispetto agli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse (secondo motivo); a tal proposito, la società ricorrente ha formulato un'istanza istruttoria volta ad ordinare all'Agenzia delle Entrate l'esibizione dei documenti comprovanti il possesso del requisito di regolarità fiscale e contributiva dichiarato dall'impresa mandante Gruppo Stazi Mariano s.r.l.;

c) la violazione degli articoli 53, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e 21 della legge 7 agosto 1990, n. 241, la carenza di istruttoria e il difetto di motivazione afferenti alla esibizione in forma parzialmente oscurata, da parte della ASL di Teramo, dell'offerta tecnica, dell'offerta economica e della relazione sui giustificativi resi dal RTI Flaminia Garden (terzo motivo); in relazione a tale motivo, la società ricorrente ha chiesto al Tribunale di ordinare alla ASL di Teramo di produrre in giudizio, in forma integrale, tutti gli atti richiesti con l'istanza di accesso del 28 giugno 2023.

1.2. Hanno resistito al ricorso la ASL di Teramo e le società Flaminia Garden a r.l. e Gruppo Stazi Mariano a r.l.; il RTI Flaminia Garden ha depositato in giudizio la relazione giustificativa dell'offerta in forma integrale.

1.3. Con ordinanza n. 175 dell'8 settembre 2023 il Tribunale ha respinto l'istanza cautelare proposta dalla società ricorrente, per carenza dei requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, ed ha fissato, per la trattazione del merito del ricorso, l'udienza pubblica del 4 ottobre 2023.

1.4. Con ricorso per motivi aggiunti notificato e depositato il 13 settembre 2023, la società ricorrente, previa riformulazione dell'istanza cautelare, ha ampliato la censura di incongruità dell'offerta presentata dal RTI Flaminia Garden, già proposta con il primo motivo del ricorso introduttivo, con particolare riferimento alla contrazione del monte ore indicato dalla stazione appaltante per l'intero quadriennio ed alla sottostima del costo di ammortamento dei mezzi e delle attrezzature utilizzati per l'esecuzione del contratto, rilevate dall'esame della relazione giustificativa.

La società ricorrente ha altresì insistito per la nomina di un verificatore o di un consulente tecnico d'ufficio e per l'esibizione dell'offerta economica del RTI Flaminia Garden in forma integrale.

1.5. La ASL di Teramo ed il RTI Flaminia Garden hanno resistito anche al ricorso per motivi aggiunti.

1.6. Alla pubblica udienza del 4 ottobre 2023, fissata per la trattazione del merito del ricorso introduttivo, è stata contestualmente chiamata anche la camera di consiglio fissata per la trattazione della domanda cautelare formulata con i motivi aggiunti; la parte ricorrente ha rinunciato alla domanda cautelare e tutte le parti hanno rinunciato ai termini per la trattazione del merito del ricorso per motivi aggiunti; indi la causa è stata discussa e trattenuta per la decisione.

2. Per ragioni di logica, il Collegio ritiene di trattare con priorità il secondo motivo del ricorso introduttivo, con il quale la società ricorrente ha censurato

l'ammissione alla procedura di gara del RTI Flaminia Garden per mancanza del requisito di partecipazione della regolarità fiscale e contributiva.

La società ricorrente sostiene che l'impresa mandante Gruppo Stazi Mariano s.r.l. avrebbe reso false dichiarazioni in sede di partecipazione alla gara, con riferimento al possesso del requisito di regolarità fiscale e contributiva.

Tale dichiarazione sarebbe smentita dal bilancio di esercizio relativo all'anno 2021, nel quale è riportata l'esistenza di significativi debiti fiscali e contributivi, che l'operatore economico avrebbe occultato alla stazione appaltante per evitare l'esclusione per gravi violazioni fiscali e contributive, ancorché non definitivamente accertate.

2.1. Il motivo è infondato.

2.2. In data 4 settembre 2023 il RTI Flaminia Garden ha depositato in giudizio la certificazione relativa alla società Gruppo Stazi Mariano a r.l. di sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 17 *bis*, comma 5, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, rilasciata dall'Agenzia delle Entrate con riferimento ai mesi di ottobre 2022, febbraio 2023 e luglio 2023, nonché i DURC regolari dell'impresa mandataria, richiesti in data 9 novembre 2022, 9 marzo 2023 e 7 luglio 2023.

Il RTI Flaminia Garden ha dunque dimostrato di possedere, senza soluzione di continuità, il requisito di regolarità fiscale e contributiva, dalla presentazione della domanda di partecipazione alla gara sino all'aggiudicazione del lotto n. 1.

2.3. Come già evidenziato nell'ordinanza cautelare n. 175 dell'8 settembre 2023, nessuna valenza probatoria dell'accertamento di una violazione fiscale o contributiva può essere attribuita all'allocatione di un debito tributario o previdenziale nel bilancio di esercizio, la quale prova esclusivamente l'esistenza di un'obbligazione tributaria o previdenziale.

2.4. L'infondatezza del secondo motivo di ricorso comporta il rigetto dell'istanza istruttoria, con la quale la società ricorrente ha chiesto al Collegio di ordinare all'Agenzia delle Entrate l'esibizione dei documenti comprovanti il

possesso del requisito di regolarità fiscale e contributiva dichiarato dall'impresa mandante Gruppo Stazi Mariano s.r.l.

2.5. Il secondo motivo di ricorso deve essere dunque rigettato.

3. Per ragioni di economia processuale, il Collegio intende procedere alla trattazione congiunta del primo motivo del ricorso introduttivo e dell'unico motivo contenuto nel ricorso per motivi aggiunti, con i quali la società ricorrente ha censurato, sotto vari profili, il giudizio di congruità dell'offerta del RTI Flaminia Garden, formulato dal RUP in data 5 giugno 2023.

3.1. Essi sono infondati.

3.2. La società ricorrente ritiene che il giudizio di non anomalia dell'offerta sia viziato da difetto di motivazione, da una palese carenza di istruttoria, da manifesta illogicità e da macroscopica irragionevolezza.

3.3. Quanto al difetto di motivazione, la società ricorrente sostiene che nel giudizio di non anomalia non sarebbero state esternate, neppure *per relationem*, le ragioni per cui, dall'esame delle giustificazioni prodotte dal RTI Flaminia Garden, le offerte presentate sono risultate "congrue, serie e sostenibili".

La motivazione contenuta nel verbale del RUP n. 2 del 5 giugno 2023, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte ricorrente, è stata effettuata mediante espresso rinvio alle giustificazioni presentate dal RTI Flaminia Garden, alle quali - si legge nel predetto verbale - "si fa rinvio per relationem".

La tecnica del rinvio *per relationem* soddisfa l'onere motivazionale richiesto per il giudizio di non anomalia dell'offerta, il quale può essere validamente espresso mediante la mera condivisione delle giustificazioni rese dall'operatore economico.

Diversamente dal giudizio di anomalia, si ritiene infatti che il giudizio di non anomalia non richieda una specifica ed approfondita esternazione delle ragioni che hanno indotto la stazione appaltante a condividere le argomentazioni addotte dall'impresa a sostegno della propria offerta

(Consiglio di Stato, sezione III, 17 ottobre 2022, n. 8790; sezione V, 15 settembre 2022, n. 8011).

3.4. Quanto al difetto di istruttoria, la società ricorrente deduce la palese inidoneità della relazione giustificativa e della documentazione ad essa allegata a sostenere l'attendibilità dell'offerta del RTI Flaminia Garden.

Secondo la prospettazione fornita dalla parte ricorrente, dalla lettura della relazione giustificativa si evidenzierebbero le seguenti criticità:

- a) la sottostima del costo della manodopera sia rispetto al costo stimato nel capitolato speciale di appalto che all'offerta migliorativa indicata dall'impresa aggiudicataria del servizio;
- b) la discrasia tra il monte ore contrattuale annuale ed il monte ore giustificato;
- c) la sottostima dei costi di ammortamento dei mezzi e delle attrezzature offerti per l'esecuzione del contratto;
- d) la sottostima dei costi del carburante.

3.3. Il capitolato speciale di appalto contiene le seguenti indicazioni per l'esecuzione del servizio di manutenzione ordinaria delle aree verdi:

- a) all'articolo 4 vengono indicate nel dettaglio le attività di manutenzione delle aree verdi, da eseguire presso tutti gli edifici della ASL, e le cadenze alle quali esse dovranno essere effettuate, secondo paradigmi temporali (a cadenza annuale, mensile, settimanale o periodica) circostanziali (in caso di necessità o di urgenza) o modali ("in modo da mantenere un buon livello qualitativo" o "in modo da assicurare un livello di mantenimento e trattamento soddisfacente e continuo, tale da garantire la sicurezza di ciascuno spazio aperto"); dovranno inoltre essere garantite le attività urgenti e non programmate durante i giorni feriali, su chiamata del direttore di esecuzione del servizio (DEC), e durante i giorni festivi, in caso di emergenza o messa in sicurezza dei beni, a seguito di atti vandalici o a causa della caduta di rami nelle aree verdi; all'articolo 4.1 viene altresì specificato che, per gli interventi

- d'urgenza, deve essere garantita un'adeguata presenza di personale e di mezzi anche al di fuori degli orari ordinari di servizio;
- b) all'articolo 5 viene specificato che, per eseguire tutte le attività indicate all'articolo 4, devono essere previste almeno quattro squadre operative - una per ciascun presidio ospedaliero (Teramo, Atri, Giulianova e S. Omero) - "costituite da un adeguato numero di operatori a seconda della vastità dell'intervento, garantendo lo svolgimento di almeno quattro cantieri in contemporanea, uno per presidio ospedaliero, salvo diversa indicazione operativa del DEC, in relazione a diverse esigenze stagionali o di altra tipologia (es. eventi istituzionali), che comportino la necessità di potenziare gli interventi da svolgere in contemporanea nella/e stessa/e giornata/e o viceversa di doverli ridurre di entità"; l'impresa aggiudicataria dovrà inoltre redigere, in accordo con il DEC, un documento organizzativo, da revisionare a cadenza semestrale, contenente il cronoprogramma degli interventi, gli orari di servizio delle squadre operative in ciascun presidio ospedaliero ed il numero degli operatori individuati per ciascuna squadra operativa su un determinato presidio;
- c) all'articolo 10 viene fissato il programma minimo delle prestazioni da eseguire, con specificazione dei tempi e delle modalità di esecuzione dei singoli interventi, di cui solo la pulizia dei prati e lo svuotamento dei cestini da eseguirsi due volte a settimana, nei giorni di lunedì e venerdì, e dopo ogni intervento straordinario comunicato dal DEC; per l'esecuzione degli altri interventi sono fissate distanze temporali maggiori, fisse o variabili (la potatura delle siepi e la pulizia delle aiuole almeno 4 volte l'anno; le alberature 2 volte l'anno e su indicazione del DEC; la pulizia delle caditoie una volta al mese; la potatura dei cespugli dopo la fioritura; la pulizia e la disinfezione all'occorrenza; il servizio neve al manifestarsi del fenomeno; la bonifica delle grosse aree verdi *una tantum*);
- d) all'articolo 11 sono specificati l'organigramma e le qualifiche minime del personale (15 operai ed un coordinatore tecnico presente *in loco*), il quale

dovrà essere coordinato e distribuito in relazione alle esigenze segnalate dalla stazione appaltante su indicazione del DEC, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati e delle attività che saranno individuate in corso d'opera; all'uopo viene stimato un impegno lavorativo di 36 ore, dal lunedì al venerdì, con orario di inizio fissato alle ore 7:30 e con possibilità di concordare con il DEC eventuali modificazioni organizzative o di orario.

3.4. Dalla lettura coordinata e sistematica del capitolato speciale di appalto si evince la flessibilità dell'esecuzione delle prestazioni ivi descritte ed il ruolo centrale che in essa è riservato all'organizzazione di impresa, mediante la predisposizione di un documento organizzativo da concordare con la stazione appaltante; ciò in quanto il servizio oggetto del lotto n. 1 non si presta, per sua natura, ad essere preventivamente definito, condizionato com'è dal verificarsi degli eventi atmosferici e dalle variazioni climatiche.

Per tali ragioni le prestazioni descritte nel capitolato speciale sono strutturate secondo il modello dell'obbligazione di risultato e non dell'obbligazione di mezzi e rimettono all'organizzazione di impresa il numero del personale e delle ore da impiegare per ciascuna prestazione.

3.5. Il Collegio ritiene che il giudizio di non anomalia dell'offerta reso dal RUP nella seduta riservata del 5 giugno 2023 non presenta evidenti profili di illogicità e di irragionevolezza rispetto alle coordinate dettate dalla *lex specialis*.

L'offerta del RTI Flaminia Garden prevede l'utilizzo di una squadra in più rispetto alle quattro squadre imposte dal capitolato speciale e di cinque unità di operai in più rispetto ai quindici indicati nel capitolato, di cui 5 operai specializzati, 5 operai generici e 10 operai qualificati.

La società ricorrente ha dimostrato, mediante la produzione del CCNL del settore florovivaistico vigente (2022-2025) e delle Tabelle salariali di cui all'Accordo per il rinnovo del CIPL per gli operai agricoli e florovivaisti delle province dell'Aquila e di Teramo, l'attendibilità dei costi unitari del personale, stimati secondo una prognosi prudenziale in misura maggiore rispetto ai

minimi salariali fissati nelle tabelle indicate, tenendo conto degli aumenti retributivi determinati dagli scatti di anzianità maturati, dal lavoro straordinario, festivo e notturno festivo (espressamente richiesto nel capitolato speciale al verificarsi di determinate situazioni) e dagli eventuali aumenti salariali successivi all'aggiudicazione dell'appalto.

3.6. La società ricorrente ritiene tuttavia che il RTI Flaminia Garden avrebbe gravemente sottostimato il costo della manodopera, tanto da confezionare un'offerta in perdita, priva di utile.

Secondo la prospettazione fornita dalla parte ricorrente, vi sarebbe un'evidente discrasia tra il monte ore contrattuale offerto dal RTI Flaminia Garden, pari a 149.760, ed il monte ore giustificato, pari a 97.320, sicché il RUP non si sarebbe avveduto che il costo della manodopera non sarebbe stato giustificato per ben 52.440 ore.

La censura non può essere condivisa.

La parte ricorrente ha impostato la sua tesi su un dato di partenza errato, vale a dire sulla circostanza che il RTI Flaminia Garden avrebbe offerto un monte ore contrattuale pari a 149.760, al quale è pervenuta moltiplicando le 36 ore settimanali, per 52 settimane, per 4 anni e per ciascuno dei 20 operai indicati.

Osserva il Collegio che la *lex specialis* non contiene alcun riferimento ad un monte ore minimo, individuato quale requisito essenziale dell'offerta: la stima di un impegno lavorativo di 36 ore settimanali, contenuta nell'articolo 11 del capitolato speciale d'appalto, assume infatti un valore meramente indicativo, atteso che la fissazione dell'orario di servizio è rimessa all'organizzazione di impresa e che non è esclusa la possibilità di concordare con il DEC eventuali modificazioni dell'orario del servizio o della sua organizzazione.

La stima di un impegno lavorativo di massima, pari a 36 ore settimanali, è stata inoltre effettuata dalla stazione appaltante tenendo in considerazione l'impiego di 15 operai; di conseguenza, l'impiego di un numero maggiore di operai è destinato a diminuire la media delle ore settimanali di lavoro richieste a ciascun operaio.

Alla luce delle prescrizioni contenute nella *lex specialis*, non deve poi essere sottovalutata la circostanza che l'impresa aggiudicataria, nell'esercizio della sua autonomia organizzativa ed in base alle contingenti necessità espresse, di volta in volta, dalla stazione appaltante, non è affatto tenuta ad impiegare tutte le 20 risorse umane offerte per tutti i giorni della settimana e per tutte le settimane dell'anno, ritenendo verosimilmente di occupare, secondo un criterio di razionalità logica, tutta la forza lavoro di cui dispone solo al verificarsi di quelle situazioni straordinarie e d'urgenza che si è impegnata a fronteggiare, al fine di raggiungere il risultato utile, che è quello di garantire la sicurezza dei lavoratori e degli utenti dei servizi ospedalieri in ciascuno dei quattro presidi della ASL di Teramo.

Dal momento che la *lex specialis* non richiedeva l'indicazione di un monte ore minimo nell'offerta, non è ravvisabile alcuna modificazione del monte ore contenuta nelle giustificazioni.

In ogni caso, le giustificazioni rese sul costo della manodopera, in relazione al monte ore individuato dal RTI Flaminia Garden, sono prive di profili di manifesta illogicità, atteso che il monte ore quadriennale calcolato per ciascun operaio, pari a 4.866 ore, ed il monte ore complessivo quadriennale, calcolato per tutti i 20 operai che saranno utilizzati nell'esecuzione del servizio, pari a 97.320 ore, si rivela del tutto coerente con la quantità, con la qualità e con la frequenza delle prestazioni offerte, per come richieste dal capitolato speciale.

Non è perciò ravvisabile, con riferimento alla verifica della stima del costo della manodopera, il prospettato difetto di istruttoria.

3.7. La tesi della società ricorrente, oltre ad essere infondata in punto di fatto, è infondata anche in punto di diritto, ove sostiene che la stazione appaltante, al fine di verificare l'attendibilità e la sostenibilità del costo della manodopera, deve assumere come riferimento il numero delle ore contrattuali offerte.

Costituisce infatti *ius receptum* il principio per cui, in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, non deve essere assunto a criterio di calcolo del costo della manodopera il monte ore teorico di un lavoratore che presti

servizio per tutto l'anno, ma il monte ore reale, corrispondente alle ore effettivamente lavorate per l'esecuzione delle prestazioni contrattuali (Consiglio di Stato, sezione V, 31 ottobre 2022, n. 9386; 27 dicembre 2021, n. 8624).

3.8. Parimenti infondate si rivelano le censure relative alla sottostima dei costi del carburante e dei costi di ammortamento dei mezzi e delle attrezzature offerti per l'esecuzione del contratto.

3.9. La società ricorrente ha allegato una stima dei costi medi del carburante secondo il modello organizzativo che essa stessa ha adottato nella pregressa gestione del servizio, modello che non è replicabile né esigibile nell'ambito dell'offerta utilizzata dal RTI Flaminia Garden.

Il giudizio di congruità dell'offerta deve essere infatti condotto con esclusivo riferimento agli elementi costitutivi dell'offerta sottoposta a verifica e tenendo conto della capacità organizzativa dell'impresa che l'ha proposta, per cui non sono idonei ad inficiare l'attendibilità dell'offerta i riferimenti ad altre offerte, siano esse proposte nell'ambito della stessa procedura di gara che afferenti ad una gara diversa, ancorché avente ad oggetto il medesimo servizio (Consiglio di Stato, sezione V, 25 maggio 2022, n. 4191).

Come risulta dalla relazione giustificativa, il RTI Flaminia Garden ha considerato il costo del carburante rapportandolo al modello organizzativo proposto, per cui, in assenza di macroscopici profili di irragionevolezza tecnica - non evidenziati dalla parte ricorrente - non può essere posto in discussione il giudizio di congruità dell'offerta effettuato dal RUP.

3.10. Anche la censura relativa alla sottostima dei costi di ammortamento dei mezzi offerti non si presta ad essere apprezzata favorevolmente: la circostanza che i mezzi siano nuovi non prova infatti che i costi sostenuti per il loro acquisto, come affermato nella relazione giustificativa, non siano stati, almeno in parte ammortizzati, né che i mezzi siano dedicati ad uso esclusivo della commessa pubblica oggetto del presente ricorso.

Il giudizio di congruità dell'offerta si concreta, d'altro canto, in una valutazione sintetica e globale della sua complessiva affidabilità e non può appuntarsi su singole voci di costo, specialmente ove queste non siano rilevanti nel contesto dell'offerta; in proposito, vale la pena di evidenziare che, ai sensi dell'articolo 3 del capitolato speciale di appalto, il costo della manodopera dell'appalto è stato stimato come pari all'80% dell'importo a base di gara.

In ogni caso, ove dovessero riscontrarsi leggeri scostamenti nell'indicazione di costi non rilevanti, tutti indicati nella relazione giustificativa sotto le voci "costi per attrezzature e mezzi d'opera", "materiali di consumo", "forniture e servizi", "imprevisti ed arrotondamento", l'offerta del RTI Flaminia Garden è stata correttamente ritenuta congrua, in considerazione degli importi indicati per le spese generali, pari ad euro 164.523,48, e per l'utile di impresa, pari ad euro 82.261,74.

3.11. Il primo motivo del ricorso introduttivo, per come integrato dalle censure specificate nel ricorso per motivi aggiunti, deve essere dunque rigettato.

3.12. In considerazione dell'infondatezza delle censure relative all'inattendibilità del costo della manodopera ed alla mancata specificazione degli altri costi, il Collegio ritiene di non accogliere l'istanza istruttoria di esibizione dell'offerta economica formulata dal RTI Flaminia Garden, siccome superflua ai fini del decidere.

4. Il terzo motivo del ricorso introduttivo, con il quale la società ricorrente ha censurato l'accoglimento parziale dell'istanza di accesso ai documenti di gara, presentata alla ASL di Teramo in data 28 giugno 2023, è in parte improcedibile e in parte inammissibile.

4.1. Con l'istanza di accesso formulata ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, la società ricorrente ha chiesto la visione e l'estrazione di

copia della documentazione amministrativa, dell'offerta tecnica, dell'offerta economica e delle giustificazioni rese dal RTI Flaminia Garden.

In data 18 luglio 2023 la ASL di Teramo ha inviato alla società ricorrente la documentazione richiesta, parzialmente oscurata.

In data 4 settembre 2023 il RTI Flaminia Garden ha depositato in giudizio le giustificazioni prodotte nel corso del sub procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta in forma integrale, per cui il ricorso sull'accesso, presentato ai sensi dell'articolo 116, comma 2, del codice del processo amministrativo, deve essere dichiarato parzialmente improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

4.2. Nella memoria difensiva depositata in data 2 ottobre 2023, la società ricorrente ha insistito per l'ostensione integrale della sola offerta economica, finalizzata alla conoscenza dei costi della manodopera in essa contenuti.

In relazione all'ostensione dell'offerta economica, il ricorso per l'accesso deve ritenersi inammissibile.

Nell'istanza di accesso presentata in data 28 giugno 2023, la società ricorrente si è limitata a dichiarare genericamente "l'interesse diretto, concreto ed attuale collegato a una situazione...giuridicamente tutelata e connessa ai documenti oggetto di richiesta", senza tuttavia specificare le ragioni per cui avesse bisogno di utilizzare in giudizio la documentazione richiesta.

5. In conclusione, il ricorso introduttivo ed il ricorso per motivi aggiunti devono essere integralmente respinti.

5.1. La legittimità dell'aggiudicazione del lotto n. 1 al RTI Flaminia Garden, accertata in relazione alle censure specificate nel ricorso e nei motivi aggiunti, rende infondata anche la domanda risarcitoria, in forma specifica e per equivalente monetario, per carenza del requisito dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

6. Le spese di lite seguono la soccombenza della parte ricorrente e sono liquidate, in favore dell'amministrazione resistente e delle società controinteressate, nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite, che liquida in complessivi euro 8.000,00 (ottomila/00) oltre accessori, di cui euro 4.000,00 (quattromila/00) oltre accessori in favore della ASL - Azienda Sanitaria Locale di Teramo ed euro 4.000,00 (quattromila/00) oltre accessori in favore delle società controinteressate.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 4 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Rosanna Perilli, Primo Referendario, Estensore

Massimo Baraldi, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Rosanna Perilli

IL PRESIDENTE
Germana Panzironi

IL SEGRETARIO