

N. 08356/2023REG.PROV.COLL.

N. 08087/2022 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 8087 del 2022, proposto da

Le Macchine Celibi Soc. Coop., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Dugato, Maria Gaia Cavallari, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia, CIG 8959810D1A;

contro

il Comune di Firenze, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Debora Pacini, Chiara Canuti, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

nei confronti

di Centro Studi Pluriversum S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Vittorio Chierroni, con domicilio digitale come

da PEC Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 18;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), 4 ottobre 2022, n. 1107, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Firenze e di Centro Studi Pluriversum S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 marzo 2023 il consigliere Angela Rotondano, udito l'avvocato Chierroni, dato atto del deposito della richiesta di passaggio in decisione senza la preventiva discussione, ai sensi del Protocollo d'intesa del 10 gennaio 2023, da parte degli avvocati Dugato e Pacini e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. - La società Le Macchine Celibi soc. coop., seconda classificata (con un ribasso del 9% e 67,32 punti attribuiti all'offerta tecnica) nella gara di appalto indetta in data 4.11.2021 dal Comune di Firenze per l'affidamento dei *“servizi di Informazione e comunicazione Informagiovani, Portale Giovani ed Europe Direct Firenze”*, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per un valore complessivo stimato dell'appalto, al netto dell'IVA, di € 1.711.149,86 e della durata di 36 mesi, ha impugnato dinnanzi al Tribunale amministrativo per la Toscana il

provvedimento di aggiudicazione (di cui alla determina dirigenziale n. 2648 del 22 aprile 2022) a favore dell'operatore economico Centro Studi Pluriversum s.r.l. (di seguito "*Pluriversum*"), risultato primo in graduatoria, con un ribasso pari al 19,003 e avendo ottenuto 80 punti per l'offerta tecnica.

2. - Nell'impugnare l'aggiudicazione e gli altri atti di gara (in particolare i verbali del procedimento di verifica dell'anomalia, all'esito del quale l'offerta della controinteressata era stata ritenuta congrua), in uno ad ogni altro presupposto, connesso e consequenziale, la ricorrente ha dedotto sei motivi di censura, con cui ha lamentato:

I. la violazione dell'art. 83 del d.lg. n. 50 del 2016, oltre all'eccesso di potere e alla violazione della *lex specialis* di gara per carenza del requisito specifico previsto dall'art. 7.3 del disciplinare, per integrare il quale l'aggiudicataria avrebbe fatto riferimento a servizi (attività riconducibili alle agenzie di collocamento) che nulla hanno a che fare con l'oggetto dell'appalto (offerta formativa giovanile) e, quindi, non potevano essere indicati come *analoghi*;

II. la violazione degli artt. 95 e 97 del d. lg. n. 50 del 2016, oltre all'eccesso di potere per difetto di istruttoria e per falsa rappresentazione degli eventi di fatto, in quanto la società Pluriversum non avrebbe indicato i costi della sicurezza;

III. la violazione degli articoli 95 e 97 del D.lg. n. 50 del 2016, oltre all'eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, in quanto Pluriversum in sede di giustificazioni avrebbe modificato il costo della manodopera indicato nell'offerta economica;

IV. la violazione degli articoli 95 e 97 del d. lg. n. 50 del 2016, oltre all'eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti, in quanto l'offerta

aggiudicataria sarebbe incongrua anche in relazione al tasso di assenteismo (per malattia, infortuni, maternità) dichiarato nei giustificativi sull'anomalia dell'offerta;

V. la violazione degli articoli 95 e 97 del d. lg. n. 50 del 2016, in quanto il costo del lavoro indicato da Pluriversum nel modulo di composizione allegato all'offerta economica, nelle giustificazioni presentate all'Ente e infine nelle "integrazioni" alle giustificazioni avrebbe subito una progressiva e ingiustificata riduzione;

VI. la violazione degli artt. 23 (comma 16), 95, 97 del D.lg. n. 50 del 2016, oltre all'eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti della verifica di anomalia quanto all'attendibilità dei costi dichiarati da Pluriversum per i lavoratori non assunti come dipendenti, come la figura del Coordinatore.

3. - Con la sentenza in epigrafe, nella resistenza del Comune di Firenze e dell'aggiudicataria, il T.a.r. ha respinto come infondate tutte le censure, compensando le spese di lite.

4. - Avverso la sentenza la società ricorrente ha proposto appello, deducendone l'erroneità alla stregua di sei motivi di impugnazione, con cui ha sostanzialmente reiterato tutte le doglianze formulate in primo grado, contestando le statuizioni di rigetto della sentenza.

4.1. In particolare, l'appello è stato affidato ai seguenti motivi di gravame:

"1. Sulla violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 83 del d.lgs. n. 50 del 2016. Sull'eccesso di potere. Violazione e falsa applicazione della lex specialis di gara sub. articolo 7.3. del disciplinare.

2. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli articoli 95 e 97 del d.lgs. n. 50 del 2016. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per falsa rappresentazione degli eventi di fatto. Violazione dell'articolo 95 del d.lgs. n. 50 del 2016.

3. *Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli articoli 95 e 97 del d.lgs. n. 50 del 2016. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.*

4. *Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli articoli 95, 97 del d.lgs. n. 50 del 2016. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti.*

5. *Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli articoli 95, 97 del d.lgs. n. 50 del 2016. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti.*

6. *Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli articoli 23 (comma 16), 95, 97 del d.lgs. n. 50 del 2016. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti.”*

4.2. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Firenze e il controinteressato Centro Studi Pluriversum, argomentando l'inammissibilità delle censure (nella misura in cui pretenderebbero di esercitare un sindacato di merito sulle valutazioni tecnico discrezionali rimesse alla amministrazione appaltante) e l'infondatezza dell'appello, insistendo per il rigetto.

4.3. All'udienza del 9 marzo 2023, l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

5. - L'appello è infondato e va respinto.

6. - Con il primo motivo l'appellante contesta le statuizioni di rigetto delle doglianze, articolate con il primo motivo di ricorso, con il quale si è censurata la mancanza dei requisiti di capacità tecnica e professionale richiesti dalla *lex specialis* (punto 7.3 del Disciplinare di gara) per la partecipazione alla gara in capo all'aggiudicataria, la quale, per raggiungere il fatturato minimo richiesto, avrebbe indicato attività che non potevano essere qualificate come servizi “*analoghi*”.

6.1. In particolare, secondo l'appellante, prima l'Amministrazione e poi il Tribunale avrebbero erroneamente ritenuto spendibili per integrare il requisito specifico richiesto dal disciplinare di gara le esperienze professionali relative

all'appalto "*Servizi al lavoro da erogare presso la rete dei Centri per l'Impiego (CPI) della Regione Toscana*", eseguiti da Pluriversum nel triennio 2018-2020, per un importo complessivo di € 1.010.971,61, e consistenti nelle prestazioni di "*Erogazione di attività di informazione, accoglienza, orientamento e accompagnamento al lavoro destinata a giovani e adulti. Erogazione di attività formative/seminariali a giovani e adulti*": in tesi, tali attività, poiché esclusivamente destinate a favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro per tutta la popolazione, non sarebbero assimilabili ai diversi "*servizi di informazione e organizzazione di attività, eventi e formazione*" diretti al "*target giovanile*", oggetto dell'appalto in questione.

6.2. Il motivo non è condivisibile.

6.3. Sono, invece, corrette le statuizioni della sentenza che hanno ravvisato il requisito di capacità tecnica e professionale nei confronti della controinteressata.

6.4. Vanno innanzitutto confermate le premesse da cui muove il ragionamento del primo giudice, secondo cui la locuzione "*servizi analoghi*" non si identifica con "*servizi identici*" essendo necessario, al fine di temperare l'esigenza di selezionare un imprenditore qualificato con il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche, ricercare elementi di similitudine tra i servizi presi in considerazione, che possono scaturire solo dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e quelle oggetto dei servizi indicati dai concorrenti al fine di dimostrare il possesso della capacità economico-finanziaria richiesta dal bando.

6.5. Orbene, su queste condivisibili premesse, la sentenza appellata ha altrettanto correttamente ritenuto che tra le attività dei centri per l'impiego già affidate alla controinteressata nell'ambito dell'appalto regionale rientrano anche quelle proprie dell'appalto per cui è causa.

6.5.1. Nei servizi di orientamento all'impiego rientrano, infatti, i servizi di accoglienza, prima informazione e orientamento, mediante una prima rilevazione dei bisogni e la guida dell'utente all'auto consultazione, in materia di mercato del lavoro e di percorsi formativi e occupazionali; le informazioni generali sulle offerte e sulle occasioni formative; la gestione di incontri e organizzazione di seminari, con particolare riguardo alle tematiche della formazione e del lavoro; la progettazione, redazione, aggiornamento e produzione di adeguato materiale informativo; la classificazione e aggiornamento continuo di materiali e documenti messi a disposizione per l'autonoma consultazione da parte dell'utenza.

6.5.2. Si tratta di attività che, sebbene rivolte indistintamente a tutta l'utenza interessata all'erogazione dei servizi di collocamento al lavoro presso i centri per l'impiego e non soltanto al target di pubblico giovanile, sono in tutto simili per caratteristiche e tipologia a quelle relative alla gestione dei servizi di informazione e comunicazione "*Informagiovani*", come si evince dalle previsioni del Capitolato prestazionale descrittive dell'oggetto del presente affidamento (cfr. art. 1 Capitolato Speciale d'Appalto), concernente anch'esso le attività informative e di orientamento in materia di lavoro, imprenditorialità e di offerta formativa e culturale, da eseguirsi tramite le medesime prestazioni previste per l'appalto regionale (e cioè organizzazione di incontri e seminari, predisposizione e aggiornamento di adeguato materiale informativo, guida dell'utenza all'auto consultazione).

6.6. La stazione appaltante, nell'ambito del CPV della procedura d'appalto *de qua* (codice 85312300-2 e corrispondente alla descrizione "*Servizi di orientamento e consulenza*", pressoché identico a quello della gara regionale- codice 85312300), aveva avuto modo di precisare- con definizione ampia e non circoscritta a servizi rivolti esclusivamente ad un target giovanile - che per servizi "analoghi" sarebbero stati

intesi i "servizi di informazione e comunicazione verso il pubblico e/o organizzazione di attività, eventi e formazione diretta al target giovanile" (cfr. art. 7.3. del disciplinare di gara, recante "Requisiti di capacità tecnica e professionale").

6.7. Non è dunque irragionevole ed erroneo l'aver ritenuto "analoghi" ai servizi messi a gara dal Comune di Firenze, concernenti attività di informazione e orientamento in materia di lavoro (rivolte specialmente a un target giovanile), i servizi erogati dall'aggiudicatario presso i centri per l'impiego, nell'ambito del più ampio contratto d'appalto affidato dalla Regione Toscana, comprendente servizi di informazione e formazione destinati sia a giovani che ad adulti.

6.7.1. La restrittiva lettura della legge di gara proposta da parte appellante è dunque errata e va disattesa.

6.8. Pertanto, in conformità alle richiamate previsioni della *lex specialis*, la società Pluriversum ha correttamente dichiarato, in sede di partecipazione alla procedura, ai fini del possesso del requisito richiesto dal disciplinare di gara, anche le esperienze professionali specifiche maturate nell'esecuzione dei servizi al lavoro da erogare presso i centri per l'impiego della Regione Toscana, per un importo complessivo nel triennio 2018-2020 di € 1.010.971,61, indicando peraltro- come puntualmente osservato dal primo giudice- non già l'intero fatturato di competenza, bensì solamente quota parte della sola "Area 1" del contratto, corrispondente al fatturato di competenza relativo al "Servizio di accoglienza ed autoconsultazione" (1.1) ed al "Servizio di consulenza orientativa di I livello", più specialmente aderenti alle prescrizioni del Disciplinare della procedura indetta dal Comune di Firenze.

6.8.1. L'Amministrazione, sulla base della documentazione acquisita, ha poi verificato l'esistenza del fatturato con riferimento al requisito minimo di partecipazione, avendo svolto la società controinteressata per tre anni, anche non

continuativi e nel quinquennio precedente alla data di pubblicazione del bando, contratti aventi ad oggetto servizi analoghi per un importo complessivo minimo pari a € 300.000 iva esclusa, ritenendo così adeguatamente comprovato il requisito, senza incorrere nei vizi dedotti da parte appellante.

6.9. Il primo motivo va, pertanto, respinto.

7. - Dal secondo al sesto motivo l'appellante contesta sotto plurimi profili il giudizio di congruità espresso all'esito del subprocedimento di valutazione dell'anomalia, sostenendo che l'offerta aggiudicataria sarebbe invece complessivamente inaffidabile, in quanto l'eccessivo ribasso offerto non consentirebbe di coprire i costi indicati, dovendo perciò ritenersi inattendibili le giustificazioni presentate da Pluriversum.

7.1. Prima di addentrarsi nell'esame delle censure, conviene sinteticamente richiamare i consolidati principi affermati in materia dalla giurisprudenza secondo cui:

- il procedimento di verifica dell'anomalia non ha carattere sanzionatorio e non ha per 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: esso mira, infatti, a valutare la complessiva adeguatezza dell'offerta rispetto al fine da raggiungere (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, V, 22 marzo 2022, n. 2079; 24 novembre 2021, n. 7868);

- nelle gare pubbliche il giudizio di verifica dell'anomalia dell'offerta ha natura globale e sintetica, costituendo espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale, riservato alla Pubblica Amministrazione, che è insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che nelle ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza

dell'operato della Commissione di gara che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (Cons. Stato, V, 20 dicembre 2018, n. 7178; sez. V, 27 dicembre 2017, n.7251);

- il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni dell'Amministrazione sotto il profilo della logicità, ragionevolezza ed adeguatezza dell'istruttoria, senza poter tuttavia procedere ad alcuna autonoma verifica della congruità dell'offerta e delle singole voci, ciò rappresentando un'inammissibile invasione della sfera propria della Pubblica amministrazione (si veda *ex multis* Consiglio di Stato, sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1066, che richiama Adunanza Plenaria, 29 novembre 2012, n. 36 e sez. V, 28 ottobre 2019, n.7391; III, 20 maggio 2020, n. 3207 che richiama Sezione V, 30 dicembre 2019, n. 8909 e giurisprudenza ivi citata);

- nell'ambito del contraddittorio che va assicurato nel sub-procedimento in questione, a fronte dell'immodificabilità dell'offerta economica nel suo complesso, sono tuttavia modificabili le relative giustificazioni, e in particolare sono consentite giustificazioni sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione e a tale momento dia garanzia di una seria esecuzione del contratto (Cons.Stato, III, 31 maggio 2022, n.4406; V, 2 agosto 2021, n. 5644; id. 15 luglio 2021, n. 5334; Cons. Stato, sez. V, 28 febbraio 2020, n. 1449; V, 8 gennaio 2019, n. 171);

- le singole voci di costo possono essere modificate per sopravvenienze di fatto o normative che comportino una riduzione dei costi o per originari comprovati errori di calcolo o per altre plausibili ragioni (Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2020, n. 1874; V, 26 giugno 2019, n. 4400; V, 10 ottobre 2017, n. 4680; V, 15 dicembre 2021, n. 8358);

- in sede di verifica di anomalia dell'offerta i valori indicati nelle relative Tabelle ministeriali sono utilizzabili dalla stazione appaltante come indici valutativi dell'adeguatezza economica dell'offerta privi di inderogabile vincolatività (*ex multis*, Cons. Stato, V, 2 agosto 2018, n. 4785; 7 maggio 2018, n. 2691; 25 ottobre 2017, n. 4912; 5 ottobre 2017, n. 4644; III, 18 settembre 2018, n. 5444; 14 maggio 2018, n. 2867); pertanto, non può essere dichiarato il carattere anomalo di un'offerta per il solo fatto che il costo del lavoro sia stato indicato secondo valori in ipotesi inferiori rispetto a quelli risultanti dalle tabelle ministeriali, essendo per converso consentiti scostamenti dalle voci di costo ivi riassunte, spettando alla stazione appaltante valutare se si tratti di scostamenti talmente significativi e, comunque, del tutto ingiustificati, da poter compromettere la complessiva affidabilità dell'offerta e indurre ad un giudizio di anomalia della stessa (cfr., per tutte, Cons.Stato, VI, 4 novembre 2020, n.6791; V, 3 dicembre 2020, n.7652; Cons. di Stato, V, 28 gennaio 2019, n. 690);
- le tabelle ministeriali recanti il costo della manodopera espongono dati non inderogabili, assolvendo a una funzione di parametro di riferimento dal quale è possibile discostarsi, in sede di verifica, sulla scorta di una dimostrazione puntuale e rigorosa in ordine alle ragioni che giustificano lo scostamento (Cons. Stato, V, 26 aprile 2018, n.2540; 30 marzo 2017, n. 1465);
- un pur esiguo margine positivo impedisce di considerare antieconomica e dunque anomala l'offerta (Cons. Stato, V, 7 novembre 2018, 6295 e giurisprudenza ivi richiamata); eventuali scostamenti tra i dati reali e quelli previsionali possono essere infatti coperti con il margine di utile previsto, tenendo conto che anche un utile modesto può comportare un vantaggio significativo per l'impresa derivante dall'esecuzione di un appalto pubblico (Cons, di Stato, V, 24 gennaio 2020, n. 607).

7.2. Avuto riguardo al complesso di tali principi, cui la sentenza di prime cure si è conformata, i motivi di appello proposti devono ritenersi tutti infondati.

7.3. Non sono infatti emersi, come si evidenzierà nello scrutinio delle singole doglianze, profili di macroscopica illogicità, erroneità o irragionevolezza nella valutazione di complessiva sostenibilità dell'offerta operata dalla Stazione appaltante.

8. - Innanzitutto, va respinto il secondo motivo d'appello con cui si ripropongono le doglianze volte a sostenere l'illegittima modifica da parte dell'aggiudicataria, in sede di giustificazioni, dei costi aziendali della sicurezza indicati nell'offerta economica.

8.1. Sul punto il primo giudice, dopo aver chiarito che i costi per la sicurezza non sono stati indicati dalla controinteressata, in quanto rimessi alla determinazione della stazione appaltante che, nel caso di specie, ha ritenuto come non fossero da prevedere oneri sulla sicurezza non soggetti al ribasso (art.3 Disciplinare e art.9, Capitolato speciale d'appalto), ha rilevato che l'aggiudicataria al momento della presentazione dell'offerta economica ha quantificato gli oneri aziendali per la sicurezza, relativi alle spese che l'impresa sostiene per attuare la normativa vigente in materia, ponendo poi in essere in sede di giustificazioni una stima più analitica degli oneri relativi rispetto a quella inizialmente operata.

8.2. In particolare, la controinteressata, senza limitarsi a sostituire semplicemente un importo con un altro, ha specificamente dettagliato e giustificato tutti gli oneri del caso (ovvero: costo unitario e complessivo delle visite mediche, costo del DVR, costi di informazione e formazione del personale, costi per l'organizzazione della gestione delle emergenze e per provvedere alla relativa formazione dei responsabili e degli addetti alle emergenze, oneri Pronto soccorso,

antincendio), rendendosi comunque disponibile ad adeguare il piano della sicurezza alle indicazioni dell'amministrazione.

8.3. Contrariamente a quanto sostiene parte appellante, il fatto poi che il Rup non abbia, in sede di giustificazione dell'offerta, accolto la richiesta di riduzione degli oneri della sicurezza della controinteressata (per un importo pari a euro 1.200,00), ripristinandoli al valore iniziale originariamente indicato (euro 2.500,00), in quanto non pregiudizievole per il margine di utile della commessa, non implica che l'offerta economica sia stata illegittimamente modificata nei suoi elementi essenziali né che sia incerta la volontà negoziale ivi espressa riferita al prezzo complessivo, avuto riguardo alle prestazioni offerte. Né ciò comporta una implicita valutazione di inattendibilità degli oneri di sicurezza aziendali valorizzati nell'offerta economica aggiudicataria.

8.4. Si tratta, comunque, di elemento ininfluenza nella complessiva valutazione di congruità dell'offerta.

8.5. Infatti, allorquando- come è nel caso di specie- la pretesa modifica dell'offerta si sia *“limitata ad una diversa stima degli oneri economici necessari per assicurare la sicurezza sul lavoro all'interno dell'organizzazione aziendale dell'aggiudicataria, e non già per “fare quadrare i conti” rispetto ad un'offerta le cui voci di costo sono risultate insostenibili in sede di giustificazioni della relativa congruità”* (cfr. Cons. Stato, V, 8 aprile 2019, n. 2281), il giudizio finale di congruità espresso sul punto dalla stazione appaltante deve ritenersi legittimo.

9. - Sono parimenti infondate le censure articolate col terzo motivo di appello, con cui Le Macchine Celibi critica le statuizioni di rigetto del terzo motivo di ricorso, volte a contestare l'illegittima modifica, in sede di giustificazioni, del costo del personale rappresentato dall'aggiudicataria.

9.1. Correttamente la sentenza appellata ha ritenuto che la riduzione del costo della manodopera - di euro 3.484,95, pari a circa lo 0,59% dell'importo originario- dovesse ritenersi giustificata, in quanto in sede di offerta Pluriversum aveva provveduto alla stima del costo del personale mantenendo necessariamente un margine prudenziale, soprattutto per quanto riguarda il personale con contratti di lavoro autonomo, rispetto ai quali non erano stati ancora definiti gli accordi contrattuali con il relativo compenso.

9.2. Infatti, l'esigua diminuzione del costo della manodopera era essenzialmente dovuta, oltre che al minore costo stimato della componente "*personale dipendente*", per euro 676,95 (da euro 550.483,20 a euro 549.806,25) pari allo 0,12%, a seguito di un conteggio maggiormente analitico di tale voce di costo, soprattutto al minor costo stimato della componente "*personale in regime di collaborazione professionale*", per euro 2.808,00, in ragione della sopravvenuta definizione degli accordi contrattuali con i professionisti individuati, chiamati a ricoprire il ruolo di Coordinatore unico di progetto e di Responsabile della redazione.

9.2.1. Rispetto a tali incarichi peraltro, in sede di giustificazioni, solo il costo orario del Coordinatore unico di progetto ha subito variazione, passando da euro 20,00 a euro 16,00 (come rilevato, per una comprovata evenienza, legata alla negoziazione del compenso, *medio tempore* intervenuta tra le parti, con conseguente superamento del parametro previsionale stimato in sede di offerta); è invece rimasto inalterato il costo orario medio del Responsabile di redazione e il monte ore complessivo di entrambe le figure professionali, come da Capitolato speciale d'appalto.

9.3. Inoltre, come rilevato dalla difesa della controinteressata, il monte ore complessivo, che in sede di offerta era di 30.528 ore, come richiesto

dall'art.3 del Capitolato, in fase di giustificazioni subiva un aumento di novanta ore, dovuto alla presenza, tra gli incarichi professionali, di uno staff di supporto a disposizione dell'appalto.

9.4. Il giudizio di congruità formulato dalla stazione appaltante illustra compiutamente i riassunti passaggi (cfr. verbale di valutazione delle giustificazioni del 1.4.2022), evidenziando che – invariata l'entità complessiva dell'offerta economica e assicurati i trattamenti salariali minimi previsti dalla contrattazione collettiva - il leggero scostamento della voce di costo della manodopera indicato in fase di gara, consistente in una *“revisione minimale del costo relativo ai dipendenti”*, fosse *“sufficientemente giustificato dalla maggiore definizione dei costi relativi all'apporto dei professionisti prestatori di lavoro autonomo, derivanti dalle negoziazioni tra le parti, che sono svincolate da parametri prefissati in via generale, e dalle successive considerazioni in merito alle singole voci componenti il costo del lavoro dei dipendenti”*.

9.5. In conclusione, la sentenza appellata merita conferma anche nella parte in cui ha respinto il corrispondente motivo di ricorso, in conformità ai seguenti principi in materia di verifica dell'anomalia dell'offerta:

- è possibile procedere a compensazioni tra sottostime o sovrastime o, comunque, a modifiche delle voci di costo indicate negli stessi giustificativi, purché resti nel complesso immutata l'offerta economica e la sua complessiva sostenibilità;
- la formulazione di un'offerta economica e la conseguente verifica di anomalia si fondano su stime previsionali e dunque su apprezzamenti e valutazioni implicanti un ineliminabile margine di opinabilità ed elasticità, essendo quindi impossibile pretendere una rigorosa quantificazione preventiva delle grandezze delle voci di costo rivenienti dall'esecuzione futura di un contratto e, per contro, sufficiente che questa si mostri *ex ante* ragionevole ed attendibile.

10. – Va respinto anche il quarto motivo di impugnazione con cui la Cooperativa appellante contesta il rigetto delle censure rivolte avverso il procedimento di verifica dell'anomalia per non aver rilevato l'ulteriore elemento di incongruità dell'offerta rappresentato dal tasso di assenteismo (per malattia, infortuni, maternità) dichiarato dall'aggiudicataria.

10.1. Infatti, correttamente la sentenza appellata ha rilevato che:

- da un lato, con riferimento alle ore medie lavorate, il lieve scostamento dell'offerta di Pluriversum (che effettua una stima di 1706 ore) rispetto ai valori indicati nelle tabelle ministeriali per il contratto terziario, della distribuzione e dei servizi (che indicano un monte ore di 1666) è il risultato di un calcolo, posto in essere dalla controinteressata avendo a riferimento il dato del monte ore lavorate effettivamente registrate dall'azienda e nelle annualità immediatamente precedenti di cui agli anni 2020-2021;

- dall'altro, è adeguata la motivazione fornita al riguardo dalla stazione appaltante, la quale ha ritenuto giustificato lo scostamento del costo del lavoro in ragione della inapplicabilità di alcune voci, quali "*anzianità*" o "*previdenza complementare*", ovvero perché supportato dall'incidenza minimale di voci quali "*festività retribuite medie*" o, ancora dall'applicazione di un contratto collettivo con livelli retributivi più elevati di quello attualmente applicato ai lavoratori che saranno assorbiti per effetto della clausola sociale.

10.2. Si è infatti rammentato che, in base al quadro dei principi definito in merito dalla giurisprudenza, la determinazione tabellare del costo del lavoro costituisce per la stazione appaltante un indice valutativo del giudizio di adeguatezza economica e un parametro legale di riferimento, rispetto al quale sono ammessi scostamenti, purché adeguatamente giustificati.

10.3. A quanto correttamente evidenziato dal primo giudice deve qui, pertanto, solo aggiungersi che non sono condivisibili neanche i rilievi dell'appellante volti a sostenere l'inattendibilità del dato storico aziendale utilizzato dall'aggiudicataria per determinare il tasso di assenteismo.

10.4. Per converso, come ritenuto dalla sentenza appellata, anche in relazione a tale aspetto la stazione appaltante, sulla base di un'articolata e approfondita istruttoria, ha dato adeguatamente conto, tanto nei verbali della Commissione che nel provvedimento conclusivo del RUP, delle ragioni per cui ha ritenuto giustificato lo scostamento rispetto al dato tabellare, pervenendo a conclusioni non illogiche né manifestamente erranee.

11. Non possono neppure essere condivise le doglianze articolate col quinto motivo con cui è appellata la sentenza di primo grado laddove non avrebbe ravvisato una serie di incongruenze in relazione a varie voci di spesa dell'offerta di Pluriversum, con specifico riferimento al calcolo della incidenza del TFR, ai costi stimati per attività diverse ed accessorie e infine ai costi stimati per il lavoro diverso da quello dipendente.

11.1. In primo luogo, non sono fondate le contestazioni secondo cui la contointeressata aggiudicataria non avrebbe considerato, nei propri conteggi, la rivalutazione del TFR, secondo l'appellante arbitrariamente portato a "zero" in sede di giustificazioni dell'offerta, applicando una percentuale inferiore a quella tabellare.

11.2. Al riguardo, deve anzitutto rilevarsi che già con le giustificazioni del 17.3.2022, conseguenti alla prima richiesta di chiarimenti, Pluriversum, mediante apposita relazione del consulente del lavoro, evidenziava che, per un verso, *“riguardo alle voci di costo utilizzate per l'elaborazione della tabella del costo medio orario ...: - è stato azzerato il costo della Previdenza complementare, in quanto negli anni 2020 e 2021, rispetto ad un numero*

medio di circa 80 dipendenti, solo un lavoratore era iscritto al fondo di previdenza complementare di categoria, pertanto l'incidenza nel costo totale annuo medio è praticamente nulla” e che, per altro verso, non era stata calcolata la rivalutazione del TFR “essendo tali lavoratori, per l'azienda, nuove assunzioni”, sicché il conteggio del TFR sarebbe ripartito “ex novo con incidenza pari a zero nel primo anno ed importi ridottissimi nei primi anni successivi”.

L'aggiudicataria ha dunque chiarito adeguatamente le ragioni per cui non aveva indicato tale voce nel calcolo del costo medio orario, e cioè per la sua non pertinenza nel primo anno di appalto e per la sua scarsa incidenza nei due anni successivi.

11.3. A seguito della seconda richiesta di chiarimenti del RUP sulla voce in questione (*i.e.* tasso di rivalutazione del TFR), l'impresa Pluriversum, nella nota di approfondimento del 30.3.2022 (cfr. lettera b) del paragrafo 2), forniva ulteriori giustificazioni circa la misura della rivalutazione in concreto conteggiata, producendo specifiche tabelle per ciascuna delle tre tipologie di risorse impiegate (3° livello, 4° livello e 4° livello con superminimo), dunque per ogni profilo e livello professionale utilizzato per l'esecuzione dell'appalto, illustrative del metodo di calcolo di tale percentuale di rivalutazione.

Pertanto, il tasso di rivalutazione del TFR è stato, in sede di giustificazioni sull'offerta, indicato da Pluriversum che ha provveduto a quantificarlo per ogni singolo CCNL applicato.

11.4. Le analitiche giustificazioni fornite da Pluriversum nei sensi sopra indicati, accolte dalla stazione appaltante, sono rimaste prive di sostanziale confutazione da parte appellante, risultando per converso dirimente che anche tale elemento di costo non abbia inciso sull'entità complessiva dell'offerta economica, rimasta immutata.

11.5. La valutazione di congruità dell'offerta compiuta dalla stazione appaltante non è poi erronea neanche per quanto concerne il calcolo del costo medio orario, atteso

che l'offerta è rimasta ferma nel suo importo complessivo, mentre i lievi scostamenti sono stati tutti sufficientemente giustificati dall'aggiudicataria.

Vanno dunque anche qui confermate le statuizioni di prime cure, secondo cui le voci di spesa che hanno inciso sul costo del personale sono state modificate per sopravvenienze di fatto, come l'intervenuta stipula dei contratti con i liberi professionisti, mentre l'assenza di altre voci nel computo del costo medio orario del personale dipendente è stata puntualmente motivata dall'inapplicabilità di alcune di esse al caso concreto (anzianità, previdenza complementare) o dalla loro incidenza minimale (festività retribuite medie, rivalutazione TFR).

11.6. Parimenti nessuna variazione dell'offerta è stata posta in essere, mediante le giustificazioni, con riguardo al costo del personale non dipendente, adeguatamente comprovato dall'aggiudicataria fornendo all'amministrazione gli accordi contrattuali stipulati con i professionisti, che individuano la misura del compenso condivisa fra le parti.

Valgono poi a questo riguardo, a confutazione delle doglianze formulate, i passaggi essenziali della pronuncia di questo Consiglio di Stato richiamata dalla stessa parte appellante: *"Il riferimento alle tabelle di cui all'art. 23, comma 16, contenuto nell'art. 97, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016, ne comporta l'inapplicabilità ai liberi professionisti; ciò non determina "la sostanziale totale non verificabilità delle offerte nell'ambito di un appalto di servizi attinenti l'ingegneria e l'architettura, in cui è fisiologico che molte prestazioni vengano svolte da liberi professionisti", come sostenuto dall'appellante; piuttosto, la verifica di congruità va svolta alla stregua degli ulteriori parametri di riferimento dettati dallo stesso art. 97. Escluso che rilevi, come già ritenuto dalla sentenza, il D.M. n. 143 del 2013 [n.d.r.: corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria], va dato atto che per tutti i professionisti l'aggiudicataria ha fornito i chiarimenti*

richiesti dalla stazione appaltante circa le fonti contrattuali regolanti le rispettive prestazioni e che, in mancanza di ulteriori deduzioni dell'appellante atte a dimostrare l'insostenibilità economica complessiva dell'offerta, il giudizio di congruità non presenta profili di macroscopica illogicità o erroneità fattuale tale da rendere palese una siffatta insostenibilità." (Consiglio di Stato, sez. V, 25 novembre 2019, n. 8048).

Pertanto, considerato che, da un lato, la modifica alla stima previsionale, originariamente operata dalla concorrente, è avvenuta non sulla base di conteggi privi di concreta verificabilità, ma in ragione di una comprovata e oggettiva sopravvenienza di fatto (la definizione degli accordi contrattuali con i professionisti incaricati al momento della presentazione dei giustificativi) e che, dall'altro, la questione rileva non in funzione del rispetto di trattamenti remunerativi minimi, bensì della verifica della sostenibilità dell'offerta, anche riguardo a tale profilo la valutazione di congruità dell'offerta aggiudicataria operata dalla stazione appaltante deve ritenersi immune dagli errori prospettati da parte appellante.

11.7. Sono parimenti infondate le doglianze inerenti la progressiva riduzione del costo della manodopera da parte dell'aggiudicataria, per quanto già evidenziato nell'esame del terzo motivo d'appello, cui si rinvia.

In questa sede occorre solo ribadire che:

- lo scostamento del costo finale della manodopera indicato da Pluriversum è esiguo (0,59% rispetto all'importo originario) ed è stato ampiamente giustificato;
- il diverso valore del costo medio orario del Coordinatore unico di progetto stimato nelle giustificazioni (pari ad euro 16 rispetto ai 20 € indicati in offerta) è dovuto alla conclusione di uno specifico accordo con il professionista per quell'importo orario, che ha consentito una maggiore precisione della stima operata;

- la revisione del costo medio orario degli operatori di sportello è giustificata in ragione di un diverso inquadramento dei lavoratori, senza incidere comunque in alcun modo sul costo complessivo della manodopera;

- in ogni caso, ciò che rileva- e che non appare qui concretamente messo in discussione- è che l'offerta economica, nel complesso, sia sufficiente a coprire tutti i costi della manodopera che dovessero risultare necessari per l'espletamento delle prestazioni oggetto della procedura di gara (cfr. Cons. Stato, VI, 30 gennaio 2020, n. 788).

11.8. Non sono fondati neanche i rilievi concernenti le altre voci di spesa, che secondo l'appellante non sarebbero supportate dalla previsione dei relativi costi.

Per converso l'aggiudicataria ha adeguatamente comprovato di aver considerato, dettagliandoli come richiesto dalla stazione appaltante, le specifiche voci di costo per:

- la pubblicazione del bando, per una spesa di 5.000,00, come indicata nella relazione di giustificazione del 17.3.2022 e poi inserita, nella nota finale di integrazioni e approfondimento presentata da Pluriversum, nei "*costi di gestione*" come precedentemente stimati (passati perciò da € 6.440,00 a € 11.440,00);

- seminari, workshop, laboratori di approfondimento, attivazione di 3 nuovi sportelli, per un numero di 146 attività da organizzare nel triennio, assicurate da Pluriversum mediante l'utilizzo del personale dedicato all'esecuzione dell'appalto, nonché dal ricorso ad altre voci di spesa (servizi di grafica video accessori all'esecuzione dell'appalto, materiali di consumo);

- messa a disposizione di attrezzature, strumenti applicativi, numero telefonico dedicato, i cui relativi costi vengono giustificati da Pluriversum con la previsione di materiali di consumo per € 5.000,00 e la messa a disposizione di almeno personal

computer portatili destinati alle attività “mobile” acquistati in precedenti attività, già ammortizzati e privi di diversa allocazione;

- programma di formazione, riguardo al quale la stazione appaltante ha ritenuto che *“la non esposizione di costi specifici e aggiuntivi viene sufficientemente giustificata dall'utilizzo di “formatori” individuati nelle figure del coordinatore e del responsabile di redazione e del gruppo di esperti di supporto il cui costo è compreso nelle spese del personale, nonché dall'utilizzo di applicativi, moduli formativi e attrezzature già in disponibilità dell'operatore economico”* (cfr. verbale di valutazione dell'anomalia del 1° .4.2022).

11.9. In ogni caso, nessuna delle voci su cui si appuntano le doglianze dell'appellante incide sulla complessiva adeguatezza dell'offerta, non essendo dimostrato che, a fronte di un ribasso che non consenta di coprire i costi esposti, l'aggiudicataria abbia formulato un'offerta in perdita e insostenibile, che non dia perciò garanzia di una seria esecuzione del contratto.

12. - Infine, deve essere respinto anche il sesto motivo con cui l'appellante è tornata a contestare l'attendibilità dei costi dichiarati da Pluriversum per i lavoratori non assunti come dipendenti.

12.1. Già con la nota del 17 marzo 2022, Pluriversum aveva specificato, riscontrando la specifica richiesta del RUP (con nota del 3.3.2022), che per le figure di coordinatore unico di progetto e per il responsabile di redazione sarebbero stati sottoscritti degli incarichi di lavoro non dipendente, come poi effettivamente avvenuto.

Data l'assenza di specifiche prescrizioni di *lex specialis* circa la tipologia di contratto per le due figure in questione, come pure di un predefinito tariffario per la stima dei relativi costi, la controinteressata ha allegato le proposte contrattuali formulate ai professionisti, controfirmate per accettazione.

12.2. In relazione ai liberi professionisti non risultano, poi, applicabili le tabelle di cui all'art. 23, comma 16, del d.lgs. n. 50 del 2016, per cui, rispetto a tali voci di costo, la verifica di congruità va svolta alla stregua degli ulteriori parametri di riferimento, quali le fonti contrattuali regolanti le rispettive prestazioni.

Nel caso di specie, come evidenziato, la controinteressata ha dunque fornito alla Stazione appaltante direttamente l'accordo contrattuale che individua la misura del compenso condivisa fra le parti.

12.3. Anche tali doglianze sono dunque complessivamente infondate.

13.- All'infondatezza dei motivi proposti consegue il rigetto dell'appello e l'integrale conferma della sentenza impugnata.

14. - Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante Le Macchine Celibi Soc. Coop. alla rifusione delle spese a favore del Comune di Firenze e di Centro Studi Pluriversum s.r.l., che liquida forfettariamente in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00) per ciascuna parte costituita, oltre oneri accessori se per legge dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

L'ESTENSORE
Angela Rotondano

IL PRESIDENTE
Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI