

Publicato il 01/12/2023

N. 18025/2023 REG.PROV.COLL.
N. 03351/2023 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 il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3351 del 2023, proposto dalla Bls International Service Ltd., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Paolo Tittarelli ed Emanuele Torcoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv.ssa Marta Lettieri in Roma, al Lungotevere Flaminio 44;

contro

il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e l'Ambasciata D'Italia a New Delhi, in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

della VF Worldwide Holdings Ltd., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Feroletto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del decreto dell'Ambasciata D'Italia a New Delhi n. 57/2022 del 9 dicembre 2022, avente ad oggetto l' " *approvazione della proposta di aggiudicazione della gara per l'esternalizzazione di servizi relativi allo svolgimento di attività ausiliarie al rilascio di visti di ingresso in Italia – CIG 918207472A* ", con il quale è stato aggiudicato in favore della società VF Worldwide Holdings Ltd. il contratto di concessione per l'esternalizzazione dei servizi relativi allo svolgimento di attività ausiliarie al rilascio dei visti di ingresso in Italia ed in area Shengen;
 - di tutti i relativi verbali comprovanti le varie fasi della procedura di gara e in particolare delle fasi oggetto di specifiche censure nel gravame;
 - del decreto dell'Incaricato di Affari *ad interim* n. 17 dell'11 agosto 2022, con il quale è stata nominata la Commissione Giudicatrice;
 - del bando di gara, del disciplinare di gara e del Capitolato Tecnico Prestazionale e in quanto lesivi della posizione sostanziale del ricorrente;
 - di tutti gli atti ad essi connessi, presupposti e strumentali o comunque conseguenti e/o applicativi;
- per la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente *medio tempore* stipulato e per l'accertamento del diritto della ricorrente, al subentro nelle relative posizioni negoziali con conseguente e correlata condanna in forma specifica del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale in uno con l'Ambasciata d'Italia a New Delhi.

Visti il ricorso, le memorie e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio e le memorie delle Amministrazioni intime e della controinteressata VF Worldwide Holdings Ltd.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 ottobre 2023 il dott. Massimiliano Scalise e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - Con l'atto introduttivo del presente giudizio, la società BLS International Service Ltd. (di seguito anche "BLS") ha chiesto l'annullamento: i) del decreto emesso dall'Ambasciata d'Italia a New Delhi Manila n. 57/2022, pubblicato sul profilo del committente il 9 dicembre 2022 e comunicato il 12 luglio 2022, avente ad oggetto l'approvazione della proposta di aggiudicazione della gara per l'esternalizzazione di servizi relativi allo svolgimento di attività ausiliarie al rilascio di visti di ingresso in Italia: in esito a detta gara è stato aggiudicato alla società VF Worldwide Holdings Ltd. (di seguito anche "VF" o "aggiudicataria" o "controinteressata") il contratto di concessione per l'esternalizzazione dei servizi relativi allo svolgimento di attività ausiliarie al rilascio dei visti di ingresso in Italia ed in area Shengen; ii) dei verbali e di tutti gli atti sulla base dei quali la stazione appaltante è pervenuta all'aggiudicazione del citato contratto di concessione.

La ricorrente ha, inoltre, chiesto la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato e ha proposto domanda di subentro quale effetto della domanda di risarcimento in forma specifica mediante aggiudicazione dell'appalto.

2 - Alla procedura di gara, di tipo aperto - che ha avuto una base d'asta stimata in euro 9.581.830,00 ed è stata regolata dal criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, fondata sulla ripartizione di 100 punti tra l'offerta tecnica (massimo punti 94/100, da suddividere in 5 sub-criteri con correlati sub-punteggi, cfr. punto 8.5 del disciplinare di gara) e l'offerta economica (massimo punti 6/100) - hanno partecipato 4 concorrenti.

In esito all'esame delle offerte, è risultata prima in graduatoria la società VF con il punteggio di 93,10 (87,5 punti per l'offerta tecnica + 5,6 punti per l'offerta economica) e la BLS si è posizionata al secondo posto, con il punteggio di 80,20 (75 punti per l'offerta tecnica + 5,20 punti per l'offerta economica).

3 - Il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi:

1) violazione di legge per falsa applicazione degli articoli 83 e 86 del d.lgs n. 50/2016 e del par. 4.1 del disciplinare di gara sotto il profilo della omessa esclusione dell'operatore aggiudicatario per l'inidoneità, delle dichiarazioni bancarie allegare all'offerta, a comprovare la capacità economico-finanziaria della VF; violazione e falsa applicazione del principio di imparzialità *ex art. 97 Cost.* e dell'art. 83 del d.lgs n. 50/2016, in relazione all'indebita attivazione del soccorso istruttorio in favore dell'aggiudicataria; eccesso di potere per difetto di istruttoria per sviamento e travisamento dei fatti: la stazione appaltante non avrebbe escluso la VF, pur a fronte della produzione di referenze bancarie inidonee ad attestare la sua solidità finanziaria ma avrebbe indebitamente fatto ricorso al soccorso istruttorio per consentirle di sanare tali lacune;

2) violazione di legge ed eccesso di potere per violazione e falsa applicazione degli artt. 10, 11, 97 e 117 della Dir. UE 2014/23 e degli artt. 83, 95 e 97 del d.lgs n. 50/2016 in relazione alla mancata esclusione dell'offerta presentata dalla società aggiudicataria per omessa indicazione dei costi della manodopera e degli oneri aziendali in materia di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro; violazione di legge, difetto di istruttoria ed eccesso di potere sotto il profilo della violazione dell'art. 95, comma 10 del d.lgs n. 50/2016 in relazione all'omessa verifica, anteriormente all'aggiudicazione, del rispetto dei livelli minimi salariali come fissati dall'art. 2 del capitolato tecnico: la stazione appaltante non avrebbe richiesto l'inserimento nell'offerta economica, dell'apposita indicazione dei costi aziendali per la manodopera e per la sicurezza e non avrebbe escluso l'aggiudicataria per la loro omessa specificazione; avrebbe, poi, omesso di verificare, prima dell'aggiudicazione, il rispetto dei limiti minimi e inderogabili di trattamento salariale già fissati dalla *lex specialis*;

3) violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 97 Cost., dell'art. 97 del d.lgs n. 50/2016 e dell'art. 3 della l.n. 241/1990: e tanto in relazione al profilo dell'omesso rilievo, da parte della stazione appaltante, dell'anomalia e della insostenibilità dell'offerta dell'aggiudicataria a motivo sia della macroscopica

sottostima del costo del personale da impiegare per l'esecuzione del servizio sia della ingiustificata sovrastima degli introiti connessi alla gestione della concessione;

4) violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 3 della Dir. UE 2014/23 e degli artt. 29, 30 e 95 del d.lgs n. 50/2016 per violazione dei principi di trasparenza, correttezza, parità di trattamento e non discriminazione; violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cost.: la Commissione avrebbe introdotto una serie di sub-criteri e sub-pesi per l'attribuzione del punteggio alle offerte tecniche, successivamente alla conoscenza dei relativi contenuti;

5) violazione di legge ed eccesso di potere sotto il profilo del mancato rispetto da parte della Commissione dei criteri fissati dalla *lex specialis* della procedura per la valutazione delle qualità tecniche delle offerte poste in comparazione; violazione di legge, eccesso e sviamento di potere per manifesta irrazionalità, evidente inattendibilità, difetto di istruttoria: la valutazione delle offerte di VF e di BLS denoterebbe numerosi aspetti di palese illogicità e inattendibilità nell'operato della Commissione.

4 – Si sono costituite in resistenza al ricorso le Amministrazioni intimare, contestando nel merito la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Si è pure costituita la società aggiudicataria, odierna controinteressata, prospettando *in primis* la tardività del proposto gravame, confutando, poi, con stringenti ed articolate argomentazioni la fondatezza delle dedotte doglianze e concludendo, infine, per il rigetto di queste ultime.

5 – In vista dell'udienza pubblica, il ricorrente con memorie ha preso posizione sulle deduzioni formulate dalle altre parti e ha meglio articolato le proprie tesi.

6 – All'udienza pubblica del 25 ottobre 2023, uditi gli avvocati come da verbale, la causa è passata in decisione.

7 – Il ricorso va respinto, in quanto è infondato. E la sua infondatezza esime il Collegio, in applicazione del principio della ragione più liquida, dal previo

esame della dedotta eccezione di irricevibilità del gravame per tardività.

8 – Con il primo mezzo, la società ricorrente ha contestato la mancata esclusione dalla gara dell'aggiudicataria, sulla base della pretesa inidoneità delle due referenze bancarie prodotte in sede di partecipazione. Esse, in tesi non varrebbero a comprovare la solidità finanziaria dell'operatore economico, come previsto dal paragrafo 4.1 del disciplinare di gara.

In particolare, la dichiarazione della CitiBank, si limiterebbe all'affermazione dell'esistenza di rapporti bancari con la VF indicando solo il saldo di alcuni conti correnti, mentre la seconda dichiarazione della Bank Mendes Gans indicherebbe esclusivamente che VF è cliente della banca, senza tuttavia fornire garanzie previsionali per il futuro.

Secondo la ricorrente, neppure l'attivazione del soccorso istruttorio da parte della stazione appaltante, di cui pure si lamenta l'illegittimità, sarebbe valsa a sanare l'invocata carenza del requisito: in tesi anche la nuova dichiarazione della Bank Mendes Gans, presentata in esito al soccorso istruttorio, ribadirebbe che le informazioni fornite sulla VF non possono essere interpretate come previsione per il futuro.

La censura non è suscettibile di positiva considerazione.

8.1 - Quanto alla prima delle due referenze esibite dall'aggiudicataria, rilasciata dalla Citibank, la stessa ha dato espresso atto, contrariamente a quanto rilevato nel ricorso, che la "*Situazione Finanziaria*" della VF risultava "*Solida*" e oltre tutto tale conclusione era immediatamente e direttamente desumibile dalla consistenza, riportata nella stessa nota, dei vari conti correnti aperti dalla stessa controinteressata presso l'istituto di credito, superiori in due casi alla decina di milioni di euro (cfr. all. 40 della produzione della difesa erariale).

La referenza esibita risultava, a tale stregua, idonea a comprovare la solidità finanziaria della VF.

Le stesse conclusioni valgono per la seconda missiva, rilasciata dalla Bank Mendes Gans (cfr. all. 41 della produzione della difesa erariale), attesa la portata del suo tenore, attestante con chiarezza che la VFS "*è uno stimato cliente*

della banca dal 2017” e che “in base alla nostra esperienza VF Worldwide Holdings Ltd” ha sempre adempiuto ai propri obblighi di confronti della banca in maniera regolare e non ha debiti in sospeso a data d'oggi”.

Sul punto, il Collegio deve applicare il consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo cui le referenze bancarie: i) non devono essere consacrate in formule sacramentali e per la loro idoneità è sufficiente che le stesse rechino - proprio come accaduto nella specie - l'indicazione della correttezza e della puntualità dei rapporti tra la cliente e l'istituto bancario (cfr. *ex multis* Cons. St., V, n. 1936/2022; id., V, n.3151/2019; id., IV, n. 108/2016); ii) vanno considerate “idonee” qualora gli istituti bancari abbiano riferito, come occorso nella fattispecie all'esame, sulla qualità dei rapporti in atto con i concorrenti, con particolare riguardo alla correttezza e puntualità di questi nell'adempimento degli impegni assunti con l'istituto, e all'assenza di situazioni passive con lo stesso istituto o con altri soggetti (cfr. *ex multis* Cons. St., V, n.2910/2020; id., n. n.3151/2019; id., n. 3132/2017; id, III, n. 4810/2018; id., n. 3134/2017).

8.2 – Ora, malgrado l'idoneità delle referenze prodotte dall'aggiudicataria, il RUP, in una prospettiva tuzioristica, avendo rilevato che la referenza della Bank Mendes Gans non conteneva riferimenti espliciti alla solidità finanziaria della VF, ha ritenuto opportuno ricorrere al soccorso istruttorio allo scopo di chiarire e di integrare il contenuto di un documento già validamente prodotto. Già alla luce di ciò, deve ritenersi che sussistevano nella specie le condizioni per attivare legittimamente il soccorso istruttorio, sebbene quest'ultimo non fosse a stretto rigore indispensabile in considerazione della portata complessiva delle due referenze allegate dall'aggiudicataria.

Al riguardo, è conferente quanto condivisibilmente statuito dal Giudice di Appello, nella pronuncia n.1308/2022 della Sezione VI, secondo cui:

“All'esito di un complesso itinerario normativo, del soccorso istruttorio è ora possibile avvalersi, non soltanto per ‘regolarizzare’, ma anche per ‘integrare’ la documentazione mancante.

L'attuale art. 83, comma 9, del codice dei contratti pubblici (come novellato dall'art. 52, comma 1, lettera d, del decreto legislativo n. 56 del 2017, che non prevede neanche più il pagamento di una sanzione pecuniaria) è chiaro nell'estendere l'ambito applicativo del soccorso istruttorio a tutte "le carenze di qualsiasi elemento formale della domanda" e, in particolare, ai casi di "mancanza, incompletezza e di ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e del documento di gara unico europeo".

Le fattispecie sottratte all'operatività dell'istituto sono oggi costituite soltanto dalle carenze e irregolarità che afferiscono "all'offerta economica e all'offerta tecnica", e dalla "carenze della documentazione che non consentono l'individuazione del contenuto o del soggetto responsabile della stessa".

È quindi consentito alle amministrazioni aggiudicatrici di chiedere agli operatori economici di presentare, integrare, chiarire o completare le informazioni o la documentazione ove incomplete o non corrette, purché questo venga fatto entro un termine adeguato.

Resta fermo che il mancato possesso (sostanziale) dei prescritti requisiti di partecipazione (alla data di presentazione della domanda) non è sanabile e determina l'esclusione dalla procedura di gara'.

Ora, poiché nella fattispecie in esame non può essere seriamente contestato che: i) attraverso la procedura *de qua* la stazione appaltante ha permesso alla VF di integrare la dichiarazione relativa al possesso del requisito di partecipazione *de quo*; ii) tale requisito era posseduto dalla suddetta impresa alla data di presentazione della domanda di partecipazione, ne discende l'infondatezza della censura in trattazione.

Infatti, quelli che non possono sopravvenire alla data di presentazione dell'offerta sono unicamente i requisiti sostanziali richiesti dalla legge o dal bando ma non certamente i documenti comprovanti l'esistenza di tali requisiti, cioè nella specie le referenze bancarie comprovanti la solidità finanziaria dei concorrenti (cfr. in tal senso T.A.R. Campania, Napoli, VIII, n.4884/2017).

E infatti dette referenze - indipendentemente dal fatto che la loro allegazione sia richiesta dalla *lex specialis* di gara (come nel caso di specie) - non vengono ad integrare un elemento essenziale della domanda, bensì costituiscono

soltanto uno strumento per comprovare uno dei requisiti di partecipazione (la solidità finanziaria, come già anticipato). Pertanto, la loro allegazione ben può essere richiesta in sede di soccorso istruttorio (Cons. St., V, n. 2910/2020; id., V, n.2351/2019; id., III, n.4810/2018; T.A.R. Campania, Napoli, VIII, n.1046/2019).

Orbene, principi ben si attagliano al caso di specie, atteso che, nella sistematica del par. 4.1 del disciplinare di gara, la produzione delle due lettere di referenza costituiva un mero veicolo per la comprova in capo ai concorrenti della loro solidità finanziaria, tant'è che il tempestivo assolvimento di tale incumbente non è stato assistito da alcuna espressa comminatoria di inammissibilità della domanda di partecipazione.

Conseguentemente, la data di formazione e di produzione delle lettere di referenza, alla stregua della loro valenza prettamente probatoria e strumentale, non poteva assumere rilievo escludente.

A tale stregua, va osservato che le ulteriori lettere prodotte dalla VF in sede di soccorso istruttorio risultavano comunque idonee, anche di per sé sole, a confermare la solidità finanziaria dell'aggiudicataria.

Ciò vale sia per la nuova lettera di Bank Mendes Gans, che ha specificato la notevole consistenza dei conti di VF sia l'ulteriore missiva di un terzo istituto di credito (la IndusInd Bank), che, oltre a confermare l'assenza di debiti dell'aggiudicataria e la sua condotta sempre regolare, ha anche attestato che *“la società ha una forza finanziaria e risorse adeguate per eseguire e sostenere l'assegnazione dei servizi di outsourcing dei processi di visto”* (all. 43 della produzione della difesa erariale).

9 – Con il secondo motivo di doglianza la ricorrente ha contestato la mancata esclusione dell'aggiudicataria in quanto: i) non avrebbe indicato nell'offerta economica i costi della manodopera e della sicurezza in asserita violazione di quanto disposto dall'art. 95, comma 10 del d.lgs n.50/2016; ii) non avrebbe verificato il rispetto delle previsioni dell'art.2, comma 2, del capitolato tecnico,

il quale imponeva il rispetto di determinati standard in materia di trattamento stipendiale dei lavoratori utilizzati per l'esecuzione dell'appalto.

Anche tale censura non ha pregio.

Al riguardo il Collegio non può che estendere al caso di specie il proprio orientamento già fatto proprio nella pronuncia n. 12688/2023 e ribadire che:

i) il bando di gara non prevedeva in alcun modo le dichiarazioni *de quibus*, tant'è che nemmeno la società ricorrente le ha inserite nella propria offerta economica;

ii) il suddetto bando stabiliva che *“la presente procedura ed il contratto di concessione sono regolati dalla Direttiva n.2014/23/UE ma non dalle disposizioni del d.lgvo n.50/2016, se non in quanto espressione delle norme contenute nella Direttiva medesima ovvero in quanto richiamate nel DM n.192/2017 o direttamente nella documentazione di gara”* (cfr. punto IV, 3, 8 dell'all. 13 della produzione dell'Avvocatura dello Stato);

iii) il predetto d.m. n.192/2017, avente ad oggetto il Regolamento recante le direttive generali per disciplinare le procedure di scelta del contraente e l'esecuzione dei contratti da svolgersi all'estero, stabilisce all'art.2 che *“alle procedure di scelta del contraente e alla esecuzione dei contratti si applicano le direttive europee, fatto salvo quanto previsto nel presente regolamento. Le procedure di scelta del contraente e l'esecuzione dei contratti tengono conto dei principi fondamentali del codice, in particolare garantendo il rispetto dei principi di cui all'art.30, commi 1, 2 e 7 del codice”*;

sul punto non convince l'argomentazione del ricorrente, secondo cui il richiamo dell'art. 30 citato comporterebbe la necessità di ritenere applicabile anche l'obbligo di specifica indicazione dei costi di cui all'art. 95, comma 10 del d.lgs n. 50/2016: è infatti dirimente osservare che: a) i principi recati nei commi 1, 2 e 7 dell'art. 30 non richiamano né evocano detto obbligo; sono infatti menzionati i principi di concorrenzialità nei confronti delle piccole imprese, di trasparenza, di parità di trattamento e di correttezza mentre non sono significativamente richiamati i commi 3,4,5 e 6 dell'art. 30 stesso, specificamente riferiti al trattamento economico e normativo del personale

utilizzato per l'esecuzione dell'appalto; b) comunque il rispetto da parte dell'aggiudicataria di quanto previsto dall'art. 2 del capitolato tecnico sul trattamento del proprio personale resta comunque pienamente controllabile in sede di verifica sulla corretta esecuzione dell'appalto;

iv) lo stesso art. 166 del d.lgs n. 50/2016 prevede per l'aggiudicazione dei contratti di concessione che *“le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori sono libere di organizzare le procedure per la scelta del concessionario, fatto salvo il rispetto delle norme di cui alla presente Parte (terza)”*;

v) poiché le norme cui fa riferimento la società ricorrente sono contemplate nella parte seconda relativa ai soli contratti di appalto per lavori, servizi e forniture, e non ai contratti di concessione, quale è quello oggetto della contestata gara, ne discende che correttamente la stazione appaltante non ha inserito nel bando le norme di cui all'art.95 del d.lgs n.50/2016.

Ad abundantiam deve essere evidenziato che l'obbligo dichiarativo prospettato dalla ricorrente non è previsto nemmeno nelle Direttive comunitarie, le quali si limitano a fissare unicamente principi di carattere generale.

Infine, come evidenziato a pag.8 della memoria dell'aggiudicataria, non contestata sul punto, è pacifico che VF ha prodotto in sede di offerta un'apposita dichiarazione di impegno al rispetto di tutte le previsioni del capitolato tecnico di gara, tra le quali rientrano il rispetto dei limiti salariali e delle condizioni di lavoro del personale addetto.

10 – Con il terzo motivo di ricorso la ricorrente ha contestato le valutazioni operate dall'Amministrazione in merito alla sostenibilità dell'offerta di VF, sottoposta al controllo di anomalia: in tesi, il giudizio finale di non anomalia sarebbe viziato da macroscopica irrazionalità, da palese illogicità e da insanabile carenza istruttoria.

Neppure questa censura coglie nel segno.

10.1 – Sul punto, il Collegio deve preliminarmente richiamare le coordinate giurisprudenziali consolidate in materia di anomalia dell'offerta, secondo cui:

- il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta è finalizzato *“all'accertamento dell'attendibilità e della serietà della stessa e dell'effettiva possibilità dell'impresa di eseguire correttamente l'appalto alle condizioni proposte”*, di talché la relativa valutazione della stazione appaltante *“ha natura globale e sintetica e costituisce espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale”*, salvo che nei casi di *“macroscopica illogicità o irragionevolezza, erroneità fattuale o difetto di istruttoria che rendano palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta”* stessa (cfr. *ex multis* Cons. St., V, n. 1655/2020; id., n. 690/2019 e giurispr. ivi richiamata; T.A.R. Lazio, Roma, III, n. 2787/2023; id., IV n. 3328/2019);

- il procedimento di verifica della congruità dell'offerta non ha carattere sanzionatorio e non ha per oggetto una capillare *“caccia all'incongruenza”* né la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta, mirando invece ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione del contratto (cfr. *ex multis* Cons. St., V, n. 6419/2019; id, V, n. 2953/2018);

- il giudizio favorevole di non anomalia dell'offerta in una gara d'appalto non richiede, al contrario di quanto accade in caso di giudizio negativo, una motivazione particolarmente stringente e puntuale: la stazione appaltante *“non è tenuta a esplicitare in maniera analitica le ragioni di siffatto convincimento, potendo la motivazione risultare anche implicita o per facta concludentia, ossia con l'ammissione alla gara dell'impresa”* (Cons. St., V, n. 1500/2021; id., n. 6112/2019; T.A.R. Campania, Napoli, VI, n. 1301/2021);

10.2 – Calando tali coordinate nella fattispecie all'esame, non possono trovare accoglimento le censure ricorsuali, in quanto volte a sollecitare, da parte del Giudice Amministrativo, un'inammissibile nuova valutazione circa la congruità dell'offerta, sostitutiva di quella a suo tempo puntualmente effettuata dai competenti organi dell'Amministrazione.

Sul punto, va evidenziato che le singole componenti dell'offerta della VF sono state attentamente vagliate dal RUP nell'ambito di un articolato procedimento

nel cui ambito: i) sono state richiesti a detta impresa per ben due volte puntuali chiarimenti sulle singole voci di costo e sul fondamento delle stime compiute in sede di offerta, chiarimenti puntualmente forniti; ii) è stato acquisito un articolato e puntuale parere della Commissione sulle risultanze istruttorie.

Orbene, così come il giudizio complessivo sull'attendibilità delle offerte, anche l'esame delle giustificazioni prodotte dai concorrenti a dimostrazione della non anomalia della propria offerta rientra nell'ambito della discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, con la conseguenza che soltanto in caso di macroscopiche illegittimità, quali gravi ed evidenti errori di valutazione oppure valutazioni abnormi o inficiate da errori di fatto, il Giudice di legittimità potrebbe esercitare il proprio sindacato, ferma restando l'impossibilità di sostituire il proprio giudizio a quello della stazione appaltante.

Alla luce di ciò, deve escludersi che le cesure dedotte dall'appellante soddisfino i requisiti indispensabili per il valido esercizio del sindacato del Giudice Amministrativo.

Gli elementi dedotti dal ricorrente, infatti, da un lato muovono da stime inattendibili e non adeguatamente suffragate (cfr., ad es., il numero del personale da considerare ai fini dei relativi costi e il numero dei VAC principali e ausiliari); d'altro lato partono da premesse erranee (cfr., ad es., la stima delle entrate per l'aggiudicatario, basate: 1) su un valore medio, evidentemente inferiore agli importi richiesti per i servizi più costosi sui quali l'aggiudicataria ben può, dunque, realizzare un più ampio margine di ricavo; 2) su una domanda di servizi aggiuntivi basata sui flussi migratori risalenti all'epoca del COVID, evidentemente molto inferiori a quelli stimati dalla IATA nonché prevedibili sulla base dell'esperienza pregressa dell'aggiudicataria, già esecutore uscente dell'appalto); ma soprattutto non tengono conto: i) del rilievo per cui se VF, attuale titolare del servizio di concessione, riesce a garantire la sua sostenibilità e la sua regolare esecuzione con un costo del

servizio base pari a poco meno di 5 euro, tanto più riuscirà a realizzare tale obiettivo con il nuovo costo del servizio congruamente adeguato al rialzo; ii) della posizione di mercato dell'aggiudicataria, della sua conoscenza della realtà indiana e delle sue particolari tecniche di organizzazione, criteri questi ultimi correttamente apprezzati dalla stazione appaltante per valutare le spiegazioni fornite nel procedimento di verifica della congruità dell'offerta condotto.

In definitiva, la ricorrente lungi dall'evidenziare delle macroscopiche contraddizioni o degli errori di fatto, si è limitata, per un verso, a paventare una serie di non meglio precisati "rischi" di non redditività del servizio, prospettati in via meramente ipotetica e non adeguatamente supportati, e ha, per altro verso, cercato di sostituire le proprie valutazioni a quelle della stazione appaltante, non avvedendosi tuttavia dell'opinabilità dei propri assunti.

Questi ultimi, infatti, si basano su criteri valutativi generici, in sé privi di attitudine probatoria e su semplici ipotesi non sufficientemente suffragate.

11 - Con il quarto motivo, la ricorrente ha lamentato che la Commissione avrebbe impropriamente stabilito nuovi sub-criteri dopo l'apertura delle offerte tecniche, che avrebbero innovato e/o modificato i parametri stabiliti dai documenti di gara.

Anche questa censura risulta priva di pregio.

Essa, infatti, è basata su una lettura decontestualizzata e non condivisibile di alcuni passi del verbale della seduta riservata della Commissione di gara: quest'ultima, lungi dall'introdurre nuovi criteri o sub-criteri, peraltro già analiticamente disciplinati in modo capillare dalla *lex specialis*, ha solo inteso corredare le proprie valutazioni, compiute aderenza con quest'ultima, con alcune argomentazioni in forma discorsiva, con l'obiettivo di illustrare in modo più perspicuo l'*iter* logico seguito.

La Commissione, quindi, non ha stabilito *a posteriori* alcun sub-criterio, né tantomeno innovativo e/o modificativo rispetto a quelli fissati dai documenti di gara, ma si è limitata a dare conto nel dettaglio del ragionamento operato

per l'attribuzione dei punteggi, in ossequio al principio per cui il percorso valutativo compiuto deve essere facilmente ricostruibile, in modo che sia possibile controllarne la logicità e congruità.

In definitiva, la lettura complessiva dell'intero contenuto dei verbali mette in luce che l'operato della Commissione, lungi dall'integrare una violazione dei principi di trasparenza e parità di trattamento, ha assicurato una ponderata analisi comparativa delle offerte: il giudizio formulato è stato basato su elementi concreti e misurabili delle offerte e l'iter logico seguito per l'applicazione dei parametri valutativi recati dalla legge di gara ha ricevuto una compiuta esplicitazione anche in forma discorsiva oltre che numerica.

12 - Nel quinto ed ultimo motivo di gravame la ricorrente ha lamentato che alcune valutazioni della Commissione di gara in merito alla propria offerta tecnica sarebbero palesemente irragionevoli e la avrebbero ingiustamente penalizzata nell'attribuzione di alcuni punteggi.

In particolare, la ricorrente ha censurato il minor punteggio ricevuto con riguardo al criterio della *“valutazione complessiva delle infrastrutture proposte”*, dei *“Centri servizi”*, del *“Call center”*, dell'*“applicazione dedicata per smartphone”*, del *“Sito internet”*, delle *“attrezzature informatiche”*, della *“valutazione complessiva dell'organizzazione del servizio”*, del *“metodo di lavoro”* ed infine dell'*“offerta dei servizi aggiuntivi a pagamento”*.

Neppure questa censura è condivisibile.

Giova, infatti, preliminarmente ribadire che secondo la costante affermazione della giurisprudenza; i) la valutazione delle offerte nonché l'attribuzione dei punteggi da parte della commissione di gara rientrano nell'ampia discrezionalità tecnica riconosciuta a tale organo; ii) le censure che attingono al merito di tale valutazione, nel caso in cui se ne contesta l'opinabilità, sono inammissibili, perché sollecitano il Giudice Amministrativo ad esercitare un sindacato sostitutivo al di fuori dei tassativi casi sanciti dall'art. 134 cod.proc.amm., fatto salvo il limite della abnormità della scelta tecnica; pertanto, *“per sconfessare il giudizio della commissione giudicatrice non è sufficiente*

evidenziarne la mera non condivisibilità, dovendosi piuttosto dimostrare la palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità del giudizio tecnico compiuto” (cfr. *ex multis* Cons. St., III, n. 6058/2019; id., V, n. 173/2019; id., III, n. 6572/2018; T.A.R Lazio, III-ter, 16 novembre n.11809/2021; id., IV, 9613/2020; id., n.9827/2019).

Da ciò consegue che per sconfessare il giudizio della commissione giudicatrice non è sufficiente evidenziarne la mera non condivisibilità, dovendosi piuttosto dimostrarne la palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità, ciò che nel caso di specie non è accaduto.

Infatti, nella specie le censure ricorsuali non hanno in luce travisamenti, errori manifesti o irrazionalità, ma si sono appuntate unicamente su aspetti connotati da margini di fisiologica opinabilità e su profili di non condivisibilità della valutazione tecnico-discrezionale correttamente svolta dal seggio di gara.

Del pari non conducente risulta il rilievo di parte ricorrente, secondo cui l'Amministrazione in giudizio, allegando una serie di elementi a riprova della correttezza della valutazione numerica avrebbe fornito in molti casi un'indebita motivazione postuma.

Sul punto, il Collegio non può non richiamarsi all'orientamento giurisprudenziale consolidato, secondo cui *“nelle gare pubbliche, e relativamente a quanto attiene alla valutazione delle offerte in sede di gara, il punteggio numerico espresso sui singoli oggetti di valutazione opera alla stregua di una sufficiente motivazione quando l'apparato delle voci e sottovoci fornito dalla disciplina della procedura, con i relativi punteggi, è sufficientemente chiaro, analitico e articolato, sì da delimitare adeguatamente il giudizio della commissione nell'ambito di un minimo e di un massimo, e da rendere con ciò comprensibile l'iter logico seguito in concreto nel valutare i singoli progetti in applicazione di puntuali criteri predeterminati, permettendo così di controllarne la logicità e la congruità: onde solo in difetto di questa condizione si rende necessaria una motivazione dei punteggi numerici (v., ex plurimis, Cons. St., sez. V, 20 settembre 2019, n. 3911)”* (cfr. da ultimo Cons. St., III, n. 2819/2022).

E tale orientamento risulta vieppiù applicabile nella fattispecie all'esame in cui la legge di gara conteneva una capillare suddivisione del punteggio dell'offerta tecnica fra un insieme analitico di criteri e sub-criteri.

A tale stregua, deve osservarsi che gli elementi di fatto dedotti dall'Amministrazione e dalla controinteressata in relazione agli aspetti di minor pregio dell'offerta della ricorrente o di maggior pregio di quella dell'aggiudicataria, lungi dal fungere da motivazione postuma delle valutazioni del seggio di gara, rappresentano allegazioni confermative della correttezza della motivazione numerica (già *ex se* autosufficiente) attribuita dalla Commissione, allegazioni che in nessun caso la BLS ha confutato in maniera idonea e sufficientemente persuasiva.

Più in particolare, scendendo all'esame dei punteggi assegnati alle singole voci deve essere evidenziato che:

- relativamente ai criteri "*valutazione complessiva delle Infrastrutture proposte*" e alle relative sottovoci, "*Call Center*", "*numero delle attrezzature informatiche*", "*valutazione complessiva dell'organizzazione del servizio*", "*metodo di lavoro*" nonché ai criteri sulle pratiche dichiarazione valore e sui servizi aggiuntivi a pagamento, dalle censure proposte non emergono specifici profili di erroneità o inattendibilità della valutazione censurata ma aspetti di mera non condivisione dell'operato della Commissione, operato che, anche alla luce delle puntuali allegazioni di parte resistente e della controinteressata, va ritenuto vieppiù immune da censure;

- per quanto concerne i criteri relativi ai "*Centri servizi*", alle applicazioni per *smartphone* e al sito internet, dalla documentazione agli atti emerge la ragionevolezza dell'operato della Commissione, lì dove ha corredato il proprio giudizio con elementi idonei a illustrare l'*iter* logico seguito, elementi che - come già anticipato - non costituiscono nuovi criteri valutativi ma mera illustrazione del percorso motivazionale seguito, in coerenza con i parametri della legge di gara; e ciò è tanto vero che detti elementi hanno messo in luce gli aspetti di maggior pregio dell'offerta di VF in termini di migliore

funzionalità e più agevole fruizione del servizio offerto in tutte le sue componenti (logistica, informatica, organizzativa), tenuto anche conto della realtà indiana; tali aspetti di preminenza, poi, sono stati anche ulteriormente corroborati alla luce delle allegazioni formulate in giudizio dell'Amministrazione e dalla controinteressata, non efficacemente smentite dalla ricorrente.

In definitiva, le valutazioni della Commissione non possono, dunque, ritenersi affette da macroscopiche erroneità e illogicità ma si pongono all'interno di un ambito connotato da fisiologici margini di opinabilità e costituiscono il frutto di valutazioni latamente discrezionali, sottratte al sindacato in sede giurisdizionale.

13 – Alla stregua di quanto fin qui illustrato, il ricorso va respinto in quanto è infondato.

Le spese legali seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio, così liquidate:

- euro 5.000,00, oltre ad accessori come per legge, in favore delle Amministrazioni resistenti;
- euro 5.000,00, oltre ad accessori come per legge, in favore della controinteressata VF Worldwide Holdings Ltd.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Chiara Cavallari, Presidente FF

Luca Biffaro, Referendario

Massimiliano Scalise, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Massimiliano Scalise

IL PRESIDENTE
Chiara Cavallari

IL SEGRETARIO