

Publicato il 10/04/2025

N. 07067/2025 REG.PROV.COLL.
N. 12829/2024 REG.RIC.
N. 12830/2024 REG.RIC.
N. 12831/2024 REG.RIC.
N. 12832/2024 REG.RIC.
N. 12833/2024 REG.RIC.
N. 12834/2024 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12829 del 2024, proposto da Sintesi S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG A023462F20, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lepore, Daniele Campo, con domicilio eletto in Roma, via Polibio 15;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Consilia Cfo S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Donato D'Angelo, Clara Cairoli, con domicilio digitale come in atti;

Igeamed S.p.A., Igeam Academy S.r.l., Igeam Consulting S.r.l., in persona dei

rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Stefano Vinti, Chiara Carosi, con domicilio digitale come in atti;

Gae Engineering S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Simona Rostagno, con domicilio digitale come in atti;

Com Metodi S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Archilletti, Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Sergio Grillo, con domicilio digitale come in atti;

sul ricorso numero di registro generale 12830 del 2024, proposto da

Sintesi S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG A023462F20, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lepore, Daniele Campo, con domicilio eletto in Roma, via Polibio 15;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Consilia Cfo S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Donato D'Angelo, Clara Cairoli, con domicilio digitale come in atti;

Igeamed S.p.A., Igeam Academy S.r.l., Igeam Consulting S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Stefano Vinti, Chiara Carosi, con domicilio digitale come in atti;

Gae Engineering S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Simona Rostagno, con domicilio digitale come in atti;

Com Metodi S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Archilletti, Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Sergio Grillo, con domicilio digitale come in atti;

sul ricorso numero di registro generale 12831 del 2024, proposto da Sintesi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG A023462F20, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lepore, Daniele Campo, con domicilio eletto in Roma, via Polibio 15;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Consilia Cfo S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Donato D'Angelo, Clara Cairoli, con domicilio digitale come in atti;

Igeamed S.p.A., Igeam Academy S.r.l., Igeam Consulting S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Stefano Vinti, Chiara Carosi, con domicilio digitale come in atti;

Gae Engineering S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Simona Rostagno, con domicilio digitale come in atti;

Com Metodi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Archilletti, Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Sergio Grillo, con domicilio digitale come in atti;

sul ricorso numero di registro generale 12832 del 2024, proposto da Sintesi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG A023462F20, rappresentata e difesa dagli avvocati

Giuseppe Lepore, Daniele Campo, con domicilio eletto in Roma, via Polibio 15;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Consilia Cfo S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Donato D'Angelo, Clara Cairoli, con domicilio digitale come in atti;

Igeamed S.p.A., Igeam Academy S.r.l., Igeam Consulting S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Stefano Vinti, Chiara Carosi, con domicilio digitale come in atti;

Gae Engineering S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Simona Rostagno, con domicilio digitale come in atti;

Com Metodi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Archilletti, Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Sergio Grillo, con domicilio digitale come in atti;

sul ricorso numero di registro generale 12833 del 2024, proposto da

Sintesi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG A023462F20, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lepore, Daniele Campo, con domicilio eletto in Roma, via Polibio 15;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex

lege in Roma, via dei Portoghesi, 12; Consilia

nei confronti

Consilia Cfo S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Donato D'Angelo, Clara Cairoli, con domicilio digitale come in atti;

Igeamed S.p.A., Igeam Academy S.r.l., Igeam Consulting S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Stefano Vinti, Chiara Carosi, con domicilio digitale come in atti;

Gae Engineering S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Simona Rostagno, con domicilio digitale come in atti;

Com Metodi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Archilletti, Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Sergio Grillo, con domicilio digitale come in atti;

sul ricorso numero di registro generale 12834 del 2024, proposto da

Sintesi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG A023462F20, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Lepore, Daniele Campo, con domicilio eletto in Roma, via Polibio 15;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Consilia Cfo S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Donato D'Angelo, Clara Cairoli, con

domicilio digitale come in atti;

Igeamed S.p.A., Igeam Academy S.r.l., Igeam Consulting S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Stefano Vinti, Chiara Carosi, con domicilio digitale come in atti;

Gae Engineering S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Simona Rostagno, con domicilio digitale come in atti;

Com Metodi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Archilietti, Damiano Lipani, Francesca Sbrana, Sergio Grillo, con domicilio digitale come in atti;

per l'annullamento

- delle note con cui Consip ha comunicato l'aggiudicazione dei Lotti nn. 1,2,3,4,5,6 della Gara a procedura aperta per l'affidamento di un Accordo Quadro – ID 2541 per la prestazione dei Servizi di Salute e Sicurezza sui Luoghi di Lavoro;

- del bando, del capitolato d'oneri, del capitolato tecnico e dello schema di accordo quadro, in parte qua;

- del provvedimento di proroga (rectius: avviso di rettifica del bando di gara del 30.11.2023);

- della graduatoria, degli atti e dei verbali di gara;

- di ogni atto connesso, correlato, presupposto e consequenziale, anche allo stato ignoto, ivi inclusi gli atti aventi ad oggetto la determinazione dei massimali di gara;

nonché

- per la dichiarazione di inefficacia e/o nullità del contratto, ove medio tempore stipulato, e per il risarcimento del danno mediante subentro o, in subordine, per equivalente monetario;

- per l'accertamento del diritto della ricorrente ad accedere, ex art. 22 e ss. della legge n. 241/90 e artt. 35 e 225, comma 2 del d.lgs. 36/2023, alla

documentazione non rilasciata dalla SA, quali atti e documenti relativi alla fase preparatoria:

- contenenti lo svolgimento e gli esiti delle consultazioni effettuate per l'iniziativa oggetto di ricorso o per iniziative similari;
- contenenti analisi, valutazioni e risultanze delle analisi di mercato che hanno determinato il dimensionamento dei massimali di gara o relativa alla fase preparatoria della gara;
- relative alla decisione di escludere dall'iniziativa, le PA i cui ordinativi non raggiungano il valore della soglia comunitaria e conseguente esibizione ex artt. 64 e/o 116 c.p.a..

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consip S.p.A., Consilia Cfo S.r.l., Igeamed S.p.A., Igeam Academy S.r.l., Gae Engineering S.r.l., Com Metodi S.p.A., Igeam Consulting S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2025 la dott.ssa Giovanna Vigliotti 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 sei distinti ricorsi, la ricorrente ha impugnato i provvedimenti di aggiudicazione adottati da Consip nell'ambito della procedura in epigrafe, avente ad oggetto un Accordo Quadro per i servizi di salute e sicurezza sul lavoro suddiviso in sei lotti geografici.
2. Le censure dedotte nei sei ricorsi presentano un impianto argomentativo sostanzialmente identico, ripetuto per ciascun lotto, con adattamenti limitati alla diversa posizione in graduatoria del RTI ricorrente.
3. La ricorrente contesta l'intero impianto della procedura, sia sotto il profilo della legittimità della *lex specialis*, sia con riguardo all'ammissione e

valutazione delle offerte degli altri concorrenti, articolando i motivi di ricorso che di seguito si illustrano.

4. Con il primo motivo, la ricorrente ha lamentato che la gara violerebbe i principi di concorrenza, trasparenza e pluralismo economico, in quanto, pur formalmente concepita come multi-aggiudicataria e suddivisa in lotti territoriali, avrebbe di fatto concentrato le aggiudicazioni in capo a pochi grandi operatori economici a discapito delle PMI. Secondo la ricorrente, la suddivisione in lotti non rispetterebbe le reali specificità territoriali e non sarebbero stati previsti limiti al numero di lotti aggiudicabili a ciascun concorrente, con la conseguenza di favorire soggetti già dominanti sul mercato. Viene inoltre richiamato l'andamento delle precedenti edizioni della convenzione Consip, da cui emergerebbe una sostanziale continuità di posizionamento degli stessi operatori, a discapito della concorrenza effettiva. La fissazione rigida delle quote percentuali tra i firmatari dell'accordo, l'assenza di successive mini-gare, e la previsione di massimali molto elevati per ciascun lotto rafforzerebbero, ad avviso di parte ricorrente, un sistema chiuso e statico, incompatibile con i principi della normativa sugli appalti.

5. Con il secondo motivo, viene censurata la proroga del termine per la presentazione delle offerte, disposta da Consip con avviso del 30 novembre 2023. Secondo la ricorrente, tale proroga sarebbe priva di motivazione adeguata, non giustificata da esigenze oggettive sopravvenute e tale da compromettere la par condicio tra i concorrenti. La nuova scadenza avrebbe consentito ad alcuni operatori economici di acquisire, nel frattempo, certificazioni rilevanti o ottimizzare l'offerta tecnica, ottenendo un vantaggio competitivo a discapito di chi aveva predisposto tempestivamente la documentazione. Si deduce quindi l'illegittimità dell'atto di proroga per sviamento e disparità di trattamento.

6. Con il terzo motivo, la ricorrente contesta l'ammissione alla gara di alcuni concorrenti, in particolare dei RTI guidati da Com Metodi/Deloitte e Igeam Consulting, i quali avrebbero prodotto documentazione incompleta o

irregolare in sede di offerta. La Stazione Appaltante, secondo la ricorrente, avrebbe fatto ricorso al soccorso istruttorio in modo illegittimo, permettendo l'integrazione di elementi essenziali delle dichiarazioni e delle certificazioni obbligatorie. Tale comportamento violerebbe il principio di immodificabilità dell'offerta e i limiti normativi al soccorso istruttorio, che consente soltanto la sanatoria di irregolarità formali e non di carenze sostanziali.

7. Con il quarto motivo, viene denunciata la violazione delle regole redazionali previste dalla *lex specialis* per la predisposizione delle relazioni tecniche. Secondo la ricorrente, alcuni operatori economici avrebbero eluso i limiti imposti (in termini di numero di pagine, interlinea, carattere e margini) al fine di inserire un contenuto informativo maggiore, ottenendo così un vantaggio indebito nella valutazione. Si assume che tale elusione abbia comportato un'alterazione del piano concorrenziale, compromettendo la comparabilità tra le offerte tecniche.

8. Con il quinto motivo, la ricorrente lamenta l'attribuzione di punteggi tabellari non giustificati in relazione al possesso di certificazioni. In particolare, si deduce che siano stati riconosciuti punteggi premiali per certificazioni non pertinenti rispetto all'oggetto dell'appalto, non comprovate nei termini prescritti o comunque riferite a soggetti non legittimati all'esecuzione delle prestazioni. La doglianza investe la regolarità del procedimento valutativo, sostenendosi che l'erronea attribuzione di punteggi abbia alterato l'ordine finale della graduatoria.

9. Con il sesto motivo, la ricorrente denuncia gravi anomalie e incoerenze nella valutazione delle offerte tecniche. In particolare, si contesta l'irregolarità dei tempi di esame delle relazioni, il ricorso a giudizi stereotipati e generici da parte della Commissione, nonché la sostanziale omologazione delle motivazioni tra i diversi lotti, a fronte di offerte e contesti territoriali diversi. Tale condotta, secondo la ricorrente, denoterebbe una valutazione superficiale e in contrasto con i doveri di imparzialità, efficienza e trasparenza.

10. Con il settimo motivo, la ricorrente censura l'utilizzo da parte della Commissione di criteri valutativi discrezionali non supportati da motivazione sufficiente. In particolare, si evidenzia che, in presenza di punteggi intermedi nella scala di preferenza, non sarebbero stati esplicitati i presupposti per la differenziazione tra i concorrenti, né fornita una verbalizzazione idonea a rendere comprensibile il percorso logico seguito nella valutazione. Ciò determinerebbe un vulnus ai principi di trasparenza, par condicio e sindacabilità dell'azione amministrativa.

11. Con l'ottavo motivo, viene dedotta la violazione del principio di equo compenso. Secondo la ricorrente, i corrispettivi previsti per l'esecuzione delle prestazioni, in particolare quelle professionali rese da medici competenti, psicologi, formatori e ingegneri, sarebbero inferiori ai minimi tariffari stabiliti per legge. In alcuni casi, sarebbero stati richiesti servizi a titolo gratuito, in violazione dell'art. 17-bis della L. 81/2017 e del principio costituzionale di proporzionalità della retribuzione.

12. Con il nono motivo, la ricorrente censura l'assenza, nella documentazione di gara, del Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenze (DUVRI), nonostante la natura delle attività oggetto dell'appalto implichi potenziali rischi interferenziali. Si deduce inoltre la mancata indicazione e quantificazione dei costi per la sicurezza, che, ai sensi della normativa vigente, devono essere obbligatoriamente stimati e resi noti ai concorrenti, in quanto non soggetti a ribasso.

13. Si sono costituite in giudizio sia Consip che le imprese controinteressate eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza dell'avverso gravame.

14. La difesa di Consip e delle controinteressate ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del primo motivo di ricorso nella parte in cui viene contestata la struttura della *lex specialis*, in quanto quest'ultima non è stata impugnata tempestivamente. Nel merito, viene argomentato che l'impianto della gara – articolato in sei lotti territoriali, con soglie di aggiudicazione multiple – è stato costruito proprio per favorire la

partecipazione delle PMI, secondo logiche di apertura del mercato e di flessibilità. La possibilità per le amministrazioni di scegliere tra più operatori garantisce, secondo la prospettazione difensiva, un equilibrio tra qualità e pluralità dell'offerta, coerente con l'art. 59, comma 4, lett. a), del D.Lgs. 36/2023. Inoltre, l'impostazione è stata condivisa con ANAC e non è stata oggetto di rilievi da parte dell'AGCM. Le considerazioni svolte da parte ricorrente, secondo Consip, sono dunque prive di fondamento e non supportate da elementi oggettivi.

15. In relazione al secondo motivo di ricorso, Consip ha rilevato che la proroga del termine per la presentazione delle offerte è stata adottata prima della scadenza originaria, in risposta a un numero elevato di richieste di chiarimento (oltre 90) e per assicurare una corretta e completa formulazione delle offerte da parte di tutti i concorrenti. La proroga, della durata di 12 giorni, è stata pubblicata regolarmente e non ha introdotto alcuna disparità, essendo applicabile indistintamente a tutti gli operatori. Consip evidenzia che nessun elemento consente di ritenere che la proroga abbia favorito taluni soggetti in particolare, né che la ricorrente abbia dimostrato un'effettiva lesione della propria posizione.

16. In relazione alle doglianze relative al presunto uso distorto del soccorso istruttorio, Consip ha chiarito che nessuna modifica sostanziale dell'offerta è stata consentita, e che gli operatori coinvolti (ivi compresa la stessa ricorrente) sono stati destinatari di richieste di chiarimenti coerenti con l'art. 101 del D.Lgs. 36/2023. In particolare, si è trattato di chiarimenti su ambiguità o incompletezze formali, legittimamente sanate entro i termini e in condizioni di piena parità. La censura sarebbe, inoltre, inammissibile per difetto di interesse concreto, non avendo la ricorrente dimostrato alcun nesso causale tra le presunte irregolarità altrui e la propria posizione in graduatoria.

17. Quanto alla presunta violazione degli standard redazionali e dei limiti di formattazione, Consip ha evidenziato che l'unico limite espressamente sanzionato dalla *lex specialis* è quello relativo al numero massimo di pagine, e

non vi era alcuna previsione vincolante sul font o sull'interlinea. La Commissione, di conseguenza, ha valutato le offerte nella loro interezza, senza escludere o penalizzare porzioni di testo per formattazioni non conformi. Nessuna disparità di trattamento, né alcun vantaggio competitivo illecito, è stato riconosciuto a favore degli operatori contestati dalla ricorrente.

18. In merito alle certificazioni, Consip ha spiegato che tutti i documenti sono stati esaminati e, ove necessario, oggetto di richieste di integrazione, in conformità alla disciplina sul soccorso istruttorio. Le certificazioni prodotte dai concorrenti sono risultate conformi ai servizi oggetto di appalto. Consip ha chiesto chiarimenti agli operatori economici per confermare la riferibilità delle certificazioni ai servizi di consulenza tecnica, formazione e sorveglianza sanitaria. Le dichiarazioni integrative degli enti certificatori hanno attestato la conformità delle certificazioni.

19. In relazione alle presunte anomalie nei tempi e nei contenuti della valutazione tecnica, Consip ha precisato che la Commissione ha operato secondo criteri oggettivi e predeterminati, con verbali dettagliati e coerenti con la disciplina di gara. La differenza nel numero di sedute e ore dedicate all'esame delle offerte è fisiologica e non pregiudica la valutazione. La Commissione ha operato correttamente e le preferenze espresse sono coerenti con la natura dei servizi. La valutazione delle offerte tecniche è stata condotta in modo approfondito e dettagliato, e la differenza nei tempi di valutazione tra i lotti è dovuta alla natura territoriale della suddivisione dei lotti. Le affermazioni della ricorrente circa la ripetitività delle motivazioni sono state qualificate come apodittiche, non accompagnate da prove concrete di sviamento o superficialità nella valutazione.

20. Consip ha, inoltre, ribadito la legittimità del metodo valutativo utilizzato che valorizza la componente tecnica rispetto a quella economica. La Commissione ha utilizzato il metodo del confronto a coppie per l'attribuzione dei coefficienti relativi ai criteri discrezionali e la formula concava a punteggio assoluto per il punteggio economico. L'utilizzo di valori intermedi è previsto

dalla *lex specialis* e non richiede motivazione esplicita. La Commissione ha operato correttamente e le differenze di punteggio sono giustificate dalle valutazioni tecniche.

21. Consip ha, altresì, contestato la fondatezza delle doglianze circa l'equo compenso, evidenziando che le tariffe orarie per la consulenza tecnico-legale non riguardano avvocati iscritti all'albo e i servizi gestionali e di coordinamento sono inclusi nel costo dei servizi operativi. Non vi è alcuna prestazione gratuita richiesta. Le attività di consulenza possono essere svolte da dipendenti o professionisti esperti nella materia, senza obbligo di ricorrere ad avvocati iscritti all'albo. I servizi opzionali come il training sui luoghi di lavoro e la digitalizzazione delle cartelle sanitarie sono offerti a discrezione dei concorrenti.

22. Infine, Consip ha chiarito che i servizi oggetto della procedura sono prevalentemente intellettuali e consulenziali, e non comportano prestazioni materiali interferenti da cui possa derivare l'obbligo di predisporre un DUVRI. Di conseguenza, non era necessario indicare costi della sicurezza da interferenze, né tali costi risultano applicabili ai servizi in questione. La *lex specialis* sarebbe, pertanto, pienamente conforme alla normativa vigente.

23. All'udienza del 26 marzo 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

24. Il Collegio ritiene, in via pregiudiziale, di riunire i ricorsi in ragione del fatto che gli stessi presentano un impianto argomentativo sostanzialmente identico, ripetuto per ciascun lotto, e di prescindere dai profili di inammissibilità degli stessi in ragione della loro infondatezza nel merito per le ragioni che si illustreranno del prosieguo.

25. Con il primo motivo, la ricorrente ha denunciato l'illegittimità strutturale della procedura, sostenendo che la configurazione dell'Accordo Quadro avrebbe determinato una concentrazione delle aggiudicazioni in capo a pochi grandi operatori, generando un effetto distorsivo del mercato e violando i principi di apertura, concorrenza e parità di accesso sanciti dall'art. 58, comma 3, e dall'art. 49 del d.lgs. 36/2023.

26. Anche a voler prescindere dalla tempestività della censura che contesta l'impianto stesso della procedura, i rilievi svolti sono privi di fondamento e poggiano su mere congetture elaborate dalla ricorrente.

27. Il Collegio ritiene che l'asserita creazione di un "monopolio di fatto" non trovi alcun riscontro oggettivo. L'impianto dell'Accordo Quadro, articolato su sei lotti, ha previsto l'aggiudicazione a due, tre o cinque operatori per lotto, con assegnazione di quote percentuali diverse (70/30, 50/30/20, 40/30/20/10), al fine di assicurare una pluralità di soggetti affidatari, in linea con il principio di concorrenza. Risulta, inoltre, che il numero di operatori aggiudicatari sia cresciuto rispetto alla precedente convenzione SIC4, passando da quattro a cinque RTI complessivamente vincitori.

28. Anche il rilievo circa la mancata previsione di mini-gare tra i firmatari dell'Accordo Quadro deve essere disatteso. Come chiarito da Consip e condiviso dalla giurisprudenza consolidata in materia, la procedura a più aggiudicatari senza riapertura del confronto competitivo (ex art. 59, comma 4, lett. a), d.lgs. 36/2023) è pienamente legittima, purché siano predeterminati in modo trasparente:

- i criteri di scelta dei contraenti
- le quote assegnate
- le condizioni di esecuzione dell'appalto.

29. Nel caso di specie, la *lex specialis* ha stabilito una distribuzione predefinita delle prestazioni tra gli aggiudicatari, indicando chiaramente le percentuali spettanti a ciascuno. Tale modalità esecutiva è idonea ad assicurare certezza, programmazione e controllo, e non preclude affatto la concorrenza, anzi la garantisce in sede di gara, ove si determina l'aggiudicazione di ciascun lotto e la corrispondente quota operativa.

30. Le regole di gara, così come elaborate dalla stazione appaltante, hanno lo scopo di velocizzare l'affidamento delle prestazioni da parte delle amministrazioni aderenti, evitando ritardi e costi procedurali connessi a nuove

competizioni perseguendo, evidentemente, l'obiettivo imposto dal principio del risultato.

31. Quanto all'asserita eccessiva entità dei massimali di spesa, è stato dimostrato che questi derivano da una ricognizione empirica condotta sui dati storici SIC4 e da un aggiornamento dei prezzi unitari per tener conto dell'ampliamento dei servizi e dell'incremento dei costi correnti. La difesa di Consip ha allegato che l'importo massimo stimato riflette la domanda potenziale espressa dalle amministrazioni pubbliche aderenti, e non costituisce una soglia di spesa automatica.

32. Inoltre, le critiche circa la durata operativa del contratto e la pretesa attribuzione esclusiva al primo aggiudicatario si rivelano infondate. L'art. 3.2 del Disciplinare stabilisce che la durata degli ordini di fornitura è definita dalle singole amministrazioni, potendo variare da 36 a 48 mesi. Nulla nel sistema consente di ritenere che un solo operatore possa esaurire il plafond di spesa per ciascun lotto.

31. Risulta, inoltre, significativo, che né ANAC né AGCM, adite in sede consultiva, non abbiano rinvenuto elementi di criticità o di illegittimità nel modello di gara adottato da Consip.

32. Ne consegue che la struttura dell'accordo, nel suo complesso, rispetta il quadro normativo vigente, garantendo pluralità di operatori e condizioni esecutive trasparenti. La censura, pertanto, va respinta.

33. Con il secondo motivo, la ricorrente ha censurato la decisione della stazione appaltante di prorogare il termine di presentazione delle offerte dal 7 al 19 dicembre 2023, ritenendo che tale proroga abbia avvantaggiato indebitamente alcuni operatori economici (RTI Com Metodi, GAE, Romeo), consentendo loro di acquisire certificazioni premianti.

34. Anche tale censura si appalesa infondata. Come puntualmente rappresentato da Consip, la proroga è stata disposta a seguito di 90 richieste di chiarimenti, tra le quali figurano anche quelle presentate dallo stesso RTI ricorrente. Alla luce della rilevanza dei quesiti posti e della portata dei

chiarimenti forniti, la proroga si è resa necessaria per garantire la completa e corretta formulazione delle offerte da parte di tutti i potenziali offerenti. La decisione della stazione appaltante risulta, dunque, pienamente conforme all'art. 92, comma 2, del D.Lgs. 36/2023.

35. Inoltre, la proroga non ha avuto alcun effetto discriminatorio o selettivo, essendo applicabile a tutti gli operatori economici, compresa la ricorrente che ne ha effettivamente fruito.

36. Quanto all'asserito "effetto premiante" legato all'ottenimento della certificazione UNI PdR 125 da parte di alcuni concorrenti, va osservato che:

- tale certificazione attribuiva solo 1 punto tabellare (su un totale di oltre 90);
- in nessun lotto – salvo il Lotto 4 – tale punto avrebbe determinato uno scorrimento utile per Sintesi,
- in ogni caso, il punteggio in questione sarebbe stato conseguibile anche tramite avvalimento, come avvenuto nella stessa gara per altri operatori.

37. L'argomento si dimostra pertanto irrilevante rispetto al risultato, e in ogni caso smentito dalla stessa dinamica di gara. Per queste ragioni, il motivo va rigettato in toto.

38. La ricorrente contesta che la stazione appaltante avrebbe consentito a taluni concorrenti – in particolare ai RTI Com Metodi/Deloitte e Igeam – di integrare l'offerta con elementi essenziali mancanti, attraverso un utilizzo estensivo e improprio del soccorso istruttorio, in violazione dell'art. 101 del d.lgs. 36/2023 e del principio di immodificabilità dell'offerta.

39. Anche tale motivo è infondato e non può essere accolto. In primo luogo, la documentazione versata in atti conferma che non vi è stato alcun soccorso istruttorio attivato per colmare carenze essenziali o integrare elementi oggetto di valutazione. Le integrazioni richieste e ottenute da Consip riguardavano meri chiarimenti formali o regolarizzazioni documentali, come dichiarazioni firmate, precisazioni anagrafiche o chiarimenti sulle certificazioni già prodotte.

40. Come correttamente evidenziato da Consip, il soccorso istruttorio è stato attivato nei medesimi termini in questa sede contestati anche in favore della

ricorrente, senza che tale evenienza fosse ritenuta lesiva della par condicio tra i concorrenti. Dalla documentazione versata in atti, emerge che tutti i documenti rilevanti ai fini della valutazione erano già presenti nelle offerte iniziali, e che non è stato modificato alcun elemento essenziale ai fini della valutazione delle offerte né sono stati apportati correttivi sostanziali al loro contenuto.

41. D'altro canto, tanto la *lex specialis* di gara quanto la normativa di settore e la giurisprudenza formatasi sul tema consentono pacificamente il ricorso al soccorso istruttorio per sanare le carenze della documentazione amministrativa (c.d. soccorso integrativo), nonché per sanare ogni omissione, inesattezza o irregolarità della domanda di partecipazione (c.d. soccorso sanante), affinché le rigorose formalità che accompagnano la partecipazione alla gara non si risolvano – laddove sia garantita la paritaria posizione dei concorrenti – in un inutile pregiudizio per la sostanza e la qualità delle proposte negoziali in competizione e, in definitiva, del risultato dell'attività amministrativa.

42. La ricorrente sostiene, con il quarto motivo di ricorso, che taluni operatori abbiano violato le prescrizioni formali imposte dalla *lex specialis* per la predisposizione della relazione tecnica (carattere, interlinea, inserimento di tabelle, etc.), ottenendo un indebito vantaggio informativo che avrebbe inciso sull'attribuzione dei punteggi.

43. La censura è infondata. La disciplina di gara, all'art. 18.3 del Disciplinare, prevedeva solo il limite massimo di pagine della relazione tecnica, senza sanzioni espressamente collegate all'uso di determinati caratteri o formattazioni ovvero all'inserimento di tabelle esplicative. Né era stabilita alcuna clausola escludente bensì esclusivamente la regola del non esame da parte della Commissione delle pagine eccedenti il limite massimo. La giurisprudenza è chiara nell'affermare che, in assenza di espressa previsione, le modalità redazionali non assumono rilevanza escludente o penalizzante, salvo che abbiano concretamente inficiato la par condicio tra i concorrenti.

44. Nella fattispecie nessuna relazione ha superato il numero massimo di pagine consentite, e non è stato in alcun modo dimostrato che le variazioni formali contestate (es. interlinea singola anziché multipla, carattere ovvero inserimento di tabelle) abbiano determinato modifiche sostanziali nei contenuti dell'offerta stessa. In mancanza di prova specifica di un vantaggio concreto e illegittimo, il motivo deve essere respinto.

45. La ricorrente contesta, ancora, che alcune certificazioni – soprattutto quelle attestate da Com Metodi, GAE, Consilia – sarebbero state valutate ai fini dell'attribuzione dei relativi punteggi pur non avendo diretta attinenza con l'oggetto dell'appalto, oppure in assenza di documentazione completa.

46. La doglianza non è fondata. Consip ha dettagliato le modalità con cui ha verificato le certificazioni prodotte, rilevando che i requisiti tabellari sono stati valutati secondo criteri predeterminati. L'attinenza ai servizi oggetto di gara è stata accertata sulla base della descrizione dello scopo certificato e della coerenza con le attività indicate nel Capitolato. Le dichiarazioni integrative degli Enti certificatori hanno attestato la riferibilità delle certificazioni originariamente prodotte ai servizi oggetto di relativa esecuzione di talché nessuna originaria carenza era in realtà configurabile.

47. In alcuni casi, dunque, sono state richieste integrazioni documentali, che sono state fornite in tempo utile, senza che ciò abbia alterato il contenuto dell'offerta. D'altro canto, la soccorribilità delle certificazioni in parola era stata espressamente prevista dalla *lex specialis*, non impugnata dalla ricorrente, a cui la commissione di gara ha dato pedissequa applicazione anche in favore della ricorrente medesima.

48. In definitiva, il soccorso istruttorio relativo alle certificazioni ha riguardato la documentazione a comprova e non già l'offerta tecnica, sicché anche sotto tale profilo il soccorso operato dalla commissione risulta pienamente legittimo e la relativa censura deve essere rigettata.

49. Con il sesto motivo, la ricorrente contesta che i giudizi della Commissione siano stati generici, ripetitivi e non coerenti con la differente qualità delle

offerte e dei lotti. Anche tale doglianza è infondata.

50. Come correttamente evidenziato dalla difesa Consip, la Commissione ha valutato ogni singola offerta mediante schede tecniche individuali per ciascun componente, sintesi dei punteggi e verbali di seduta dettagliati. Le espressioni utilizzate nei giudizi – pur talora simili – sono riferite a criteri comuni e rispondono a griglie valutative predefinite nella *lex specialis*.

51. Le differenze nei tempi di valutazione non sono indicative di irregolarità, ma derivano dalla peculiarità della gara in questione. Nella fattispecie, infatti, le parti di offerta specifiche per singolo lotto costituiscono soltanto una porzione dell'offerta complessiva, contenente, invece, molteplici elementi comuni su tutti i lotti. In tale contesto, deve ritenersi fisiologico che la Commissione giudicatrice, abbia impiegato un tempo maggiore per la valutazione delle offerte presentate per il lotto 4 – ossia il primo lotto esaminato – rispetto alla medesima valutazione compiuta in relazione ai Lotti 1, 2, 3, 5 e 6, in quanto la lettura delle offerte del primo lotto scrutinato ha richiesto un tempo inevitabilmente più ampio rispetto alla lettura delle offerte dei lotti esaminati successivamente.

53. Ciò, peraltro, a maggior ragione ove si consideri che il numero di partecipanti totali è stato pari a 12, di cui 10 hanno concorso per il Lotto 4, con l'effetto che il numero di offerte da esaminare per la prima volta dopo la conclusione delle operazioni sul Lotto 4 si è ridotto a sole 2 unità.

54. La censura è, pertanto, infondata anche perché la ricorrente non ha dedotto quali sarebbero gli errori di valutazione in cui sarebbe incorsa la Commissione giudicatrice per effetto dell'asserita incongruente tempistica di valutazione delle offerte.

55. La ricorrente lamenta, poi, che la Commissione abbia attribuito punteggi discrezionali in modo arbitrario, senza motivazioni chiare né riscontro oggettivo.

56. Il Collegio osserva che l'utilizzo dei punteggi discrezionali era previsto dalla *lex specialis*, che autorizzava l'attribuzione di un punteggio da 0 a 10 per

ciascun sub-criterio, sulla base della qualità tecnica dell'offerta. La Commissione ha operato applicando il metodo del confronto a coppie per i criteri qualitativi, come chiarito nei verbali, e i punteggi intermedi riflettono valutazioni comparative tra i concorrenti. Secondo giurisprudenza costante, l'utilizzo di tali valori non richiede una motivazione analitica per ciascun punto assegnato, bensì una coerenza logica e una verbalizzazione sufficiente a ricostruire il giudizio complessivo.

57. Nel caso di specie, i verbali contengono giudizi articolati e coerenti, idonei a rendere comprensibile la decisione della Commissione. Nessuna irragionevolezza o disparità è stata dimostrata dalla ricorrente.

58. D'altro canto, la matematica del metodo previsto dalla *lex specialis* giustifica le differenze di punteggio anche tra offerte apparentemente simili, in quanto le preferenze si amplificano nel calcolo del coefficiente.

59. Va infine ricordato che il punteggio attribuito ai criteri qualitativi non può essere oggetto di sindacato giurisdizionale se non nei casi di manifesta irragionevolezza o errore materiale, che nella fattispecie non risultano nemmeno concretamente delineati dalla ricorrente ma solo prospettati in astratto.

60. Sintesi sostiene, inoltre, che i corrispettivi previsti per alcune attività sarebbero inferiori ai minimi tariffari previsti dalla normativa sull'equo compenso e che sarebbero richieste prestazioni gratuite. La censura non ha fondamento.

61. Come rilevato dalla difesa di Consip, le attività richieste – in particolare per la formazione, la sorveglianza sanitaria e i servizi di consulenza – non sono riconducibili a prestazioni forensi o riservate, ma possono essere svolte da personale qualificato, interno o esterno, anche in forma societaria. Non sussiste, quindi, obbligo di applicazione dei parametri forensi, tra cui l'equo compenso.

62. Sotto altro profilo, i costi sostenuti per i servizi opzionali sono liberamente determinati dai concorrenti, e le attività “gratuite” indicate

nell'offerta tecnica rappresentano proposte migliorative non obbligatorie.

63. Infine, con l'ultimo motivo di ricorso, la ricorrente contesta l'omessa redazione del DUVRI e la mancata indicazione dei costi per la sicurezza da interferenze.

64. Il Collegio rileva che i servizi oggetto della procedura sono di natura intellettuale, erogati in forma consulenziale e formativa, potenzialmente senza interferenze fisiche sul luogo di lavoro della stazione appaltante. In tali casi, l'art. 26, comma 3, del D.Lgs. 81/2008 esclude l'obbligo di predisposizione del DUVRI, come confermato dalla giurisprudenza in materia.

65. I costi della sicurezza non sono soggetti a ribasso solo se previsti in presenza di rischi interferenziali, che nella presente gara non sussistono. Il motivo è, quindi, infondato.

63. Alla luce dei rilievi sin qui svolti, il ricorso merita di essere integralmente rigettato.

64. Cionondimeno, il Collegio ritiene che in ragione delle nuove regole introdotte dalla stazione appaltante nell'odierna edizione della procedura di gara e della conseguente novità delle questioni trattate, le spese dei giudizi riuniti possano essere integralmente compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposto, li rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario, Estensore

Igor Nobile, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Giovanna Vigliotti

IL PRESIDENTE
Francesco Riccio

IL SEGRETARIO