



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 Ter)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3783 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Soc Union Contact S.r.l. - Soc Selecto Srl (R TI), in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., elettivamente domiciliate in Roma, via Principessa Clotilde n. 2, presso lo studio dell' avv. Angelo Clarizia, che le rappresenta e difende unitamente all'avv. Andrea Callea;

***contro***

il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti di***

Soc Protom Group S.p.a. e Soc Cosmo Adv S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., elettivamente domiciliate in Roma,

largo Messico, 7, presso lo studio dell' avv. Federico Tedeschini, che le rappresenta e difende unitamente all'avv. Giovanni Caiazzo;

***a) del decreto del ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità, direzione generale dello sviluppo agroalimentare e della qualità, comunicato al raggruppamento ricorrente il 22 marzo 2011, con il quale il direttore generale ha approvato la graduatoria delle offerte trasmessa dalla commissione giudicatrice ed ha aggiudicato al costituendo rti protom group s.p.a. e cosmo adv s.p.a. la gara per l'affidamento dell'incarico relativo alla realizzazione delle "campagne di sensibilizzazione rivolte a scuole italiane ed europee sull'importanza di una consapevole alimentazione, riferite agli anni scolastici 2010/2011, 2011/2011/2012 e 2012/2013";***

b) dei verbali di gara nn. 1) del 4 agosto 2010, 2) del 27 ottobre 2010, 3) del 6 dicembre 2010, 4) del 17 dicembre 2010, 5) del 28 dicembre 2010 ore 10,30, 6) del 28 dicembre 2010 ore 15,00, 7) del 28 dicembre 2010 ore 17,00;

nonché, con ricorso per motivi aggiunti

- del decreto del 6 maggio 2010 del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, con il quale è stata dichiarata l'efficacia dell'aggiudicazione definitiva disposta con decreto del 18 marzo 2011;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Politiche

Agricole Alimentari e Forestali e del Soc Protom Group Spa;  
Viste le memorie difensive;  
Visti tutti gli atti della causa;  
Visto l'art. 120, comma 9, cod. proc. amm.;  
Relatore nell'udienza pubblica del 14 luglio 2011 il dott. Giovanni Iannini ed uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### FATTO

Con ricorso notificato al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ed alle Società Protom Group e Cosmo ADV, la Union Contact S.r.l. e la Selecto S.r.l., quali componenti di costituendo raggruppamento temporaneo di imprese, hanno impugnato il decreto del Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità, Direzione Generale dello sviluppo agroalimentare e della qualità del Ministero indicato, con il quale il Direttore Generale ha approvato la graduatoria delle offerte trasmessa dalla Commissione giudicatrice ed ha aggiudicato al costituendo RTI Protom Group S.p.a. e Cosmo Adv S.p.a. la gara per l'affidamento dell'incarico relativo alla realizzazione delle "Campagne di sensibilizzazione rivolte a scuole italiane ed europee sull'importanza di una consapevole alimentazione, riferite agli anni scolastici 2010/2011, 2011/2011/2012 e 2012/2013". Esse hanno impugnato, altresì, i verbali di gara nn. 1) del 4 agosto 2010, 2) del 27 ottobre 2010, 3) del 6 dicembre 2010, 4) del 17 dicembre 2010, 5) del 28

dicembre 2010 ore 10,30, 6) del 28 dicembre 2010 ore 15,00, 7) del 28 dicembre 2010 ore 17,00.

Le ricorrenti hanno premesso di avere partecipato alla procedura aperta indetta dal Ministero indicato per l'affidamento dell'appalto di servizi sopra indicato, da aggiudicare in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, avente ad oggetto lo svolgimento di due campagne, denominate FOOD4U e "Mangia bene e cresci meglio".

Le stesse hanno, quindi, specificato che l'importo complessivo a base di gara è di € 5.400.000,00 per il triennio ed € 1.800.000,00 per annualità e che per il progetto FOOD4U è previsto un importo pari ad € 1.300.000,00 annui, mentre per il progetto "Mangia bene e cresci meglio" è previsto un importo di € 500.000,00 annui.

Le Società ricorrenti si sono classificate al secondo posto con un punteggio complessivo di 66,620 punti, alle spalle del raggruppamento Protom Group S.p.a. e Cosmo Adv S.p.a., che ha ottenuto 74 punti.

A fondamento del gravame le ricorrenti hanno dedotto:

1) Violazione dell'art. 97 Cost., degli artt. 86, 87 e 88 del d.lgs. n. 163 del 2006, dell'art. 13 del Capitolato di gara, dei principi di trasparenza e di *par condicio* dei concorrenti, nonché eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, ingiustizia grave e manifesta, sviamento, carenza di motivazione, illegittimità derivata.

Il decreto di aggiudicazione oggetto di impugnazione sarebbe carente

di ogni motivazione ed emesso in assenza di adeguata istruttoria, nonostante il giudizio negativo emesso dal RUP in esito all'istruttoria condotta sull'offerta e sulle giustificazioni presentate a seguito dell'avvio del procedimento di valutazione di congruità dell'offerta, avviato dalla stazione appaltante.

Il Direttore Generale avrebbe disatteso la valutazione di non congruità del RUP senza fornire alcuna motivazione a sostegno della determinazione di aggiudicazione adottata.

2) Violazione dell'art. 83 del d.lgs. 163/2006, dell'art. 13 del Capitolato di gara, dei principi di pubblicità, trasparenza ed effettiva concorrenzialità, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità manifesta, ingiustizia grave e manifesta, motivazione errata, incompleta ed insufficiente, illegittimità derivata.

La Commissione giudicatrice avrebbe elaborato un metodo di valutazione non conforme alla *lex specialis*, che ha previsto l'applicazione dei sei criteri di valutazione previsti dall'art. 13 del capitolato speciale ad ognuna delle quattro categorie di attività contemplate, rispettivamente, per il progetto FOOD4U e Mangia Bene e Cresci Meglio.

In conseguenza, si sarebbe avuta l'attribuzione di 48 punteggi diversi (6 criteri x 2 campagne x 4 attività = 48).

Con ciò le diverse attività ed i progetti sarebbe stati considerati sullo stesso piano, nonostante la diversa consistenza economica e qualitativa dei due progetti FOOD4U e "Mangia Bene e Cresci Meglio".

La Commissione non avrebbe tenuto conto del fatto che l'Amministrazione nella *lex specialis* avrebbe espresso la volontà di richiedere un unico progetto integrato da valutare unitariamente.

Il criterio elaborato dalla Commissione avrebbe condotto, del tutto irrazionalmente, all'attribuzione di un punteggio per l'efficacia delle proposte grafiche e creative dello svolgimento del concorso e della manifestazione finale e premiazione, per le quali non è prevista alcuna proposta grafica. Un punteggio sarebbe stato attribuito anche per la coerenza tra strategia proposta ed obiettivi fissati della manifestazione finale di premiazione, alla quale sarebbero del tutto estranei strategie ed obiettivi.

3) Violazione del principio di buon andamento, di *par condicio*, di trasparenza delle operazioni concorsuali, di continuità e concentrazione delle operazioni di gara, eccesso di potere, illegittimità derivata.

La graduatoria provvisoria dei concorrenti sarebbe stata stilata a distanza di cinque mesi dall'inizio delle operazioni di gara.

Non sarebbe possibile, tuttavia, rinvenire alcun riferimento alle modalità di conservazione dei plichi. Nessun provvedimento sarebbe stato assunto al riguardo.

Le ricorrenti hanno concluso chiedendo l'annullamento degli atti impugnati.

Si è costituito il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, deducendo l'infondatezza del gravame e chiedendone il rigetto.

L'Amministrazione resistente, in relazione al primo motivo, ha dedotto, tra l'altro, che non sussisteva alcun obbligo di avvio del procedimento di verifica della congruità dell'offerta, che è stata discrezionalmente disposta dalla Commissione ai sensi dell'art. 86 del d.lgs. n. 163/2006.

Il RUP avrebbe espresso delle valutazioni del tutto estranee alla valutazione di congruità dell'offerta ed attinenti ad elementi il cui apprezzamento sarebbe riservato alla Commissione giudicatrice.

La valutazione in ordine alla congruità dell'offerta sarebbe stata espressa direttamente dall'organo competente a disporre l'aggiudicazione.

Non sussisterebbe, pertanto, alcun difetto di controllo da parte dell'Amministrazione.

Gli artt. 87 ed 88 del d.lgs. n. 163 del 2006, peraltro, non attribuirebbero alcun ruolo al RUP, la cui relazione sarebbe un atto di carattere endoprocedimentale, del tutto privo di rilievo esterno. Ciò sarebbe comprovato dall'assenza di sottoscrizione da parte del RUP.

Anche le altre censure sarebbero prive di fondamento.

Si sono costituite, altresì, le controinteressate Protom Group S.p.a. e Cosmo Adv S.r.l., rilevando anch'esse l'infondatezza delle censure.

Esse, in particolare, hanno evidenziato che il RUP avrebbe espresso arbitrariamente valutazioni soggettive in ordine al merito del progetto presentato dalle stesse, senza tuttavia rilevare alcun elemento di anomalia dell'offerta.

L'unico riferimento alla congruità dell'offerta sarebbe quello relativo

alla misura del compenso di agenzia. Il RUP, tuttavia, si sarebbe limitato a rilevare che, pur essendo previsto dal DPR 21 settembre 2001 n. 403 il livello massimo di tale compenso, non è previsto un livello minimo. Avrebbe solo aggiunto che un certo tipo di servizio necessita di un maggior impegno e, dunque, di una maggiore percentuale di utile da parte dell'agenzia.

In conseguenza, la valutazione di congruità dovrebbe considerarsi favorevole.

Le controinteressate hanno, quindi, richiamato l'indirizzo giurisprudenziale alla stregua del quale, nel caso di valutazione positiva, la determinazione di aggiudicazione non deve contenere un'articolata motivazione riguardo alla congruità dell'offerta.

Con riferimento al secondo motivo le controinteressate hanno rilevato che il metodo di valutazione delle offerte sarebbe pienamente aderente alle previsioni della *lex. specialis*. La diversità di risorse previste per il due progetti non implicherebbe affatto l'attribuzione di una diversa importanza alle due campagne.

Quanto, infine, al terzo motivo, le stesse controinteressate hanno osservato che la mancanza di verbalizzazione delle precauzioni dirette a garantire l'integrità della documentazione prodotta dalle concorrenti non ha alcuna rilevanza se non venga constatata un'effettiva alterazione della documentazione stessa.

Le ricorrenti, con motivi aggiunti, hanno esteso l'impugnazione al decreto del 6 maggio 2010 del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, con il quale è stata dichiarata l'efficacia

dell'aggiudicazione definitiva disposta con decreto del 18 marzo 2011, richiamando le censure esposte nel ricorso introduttivo ed affermandone l'illegittimità anche in via derivata.

Alla pubblica udienza del 14 luglio 2011 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. Il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ha indetto, a suo tempo, una procedura aperta per l'affidamento dell'appalto di servizi per la realizzazione di *“campagne di sensibilizzazione rivolte a scuole italiane ed europee sull'importanza di una consapevole alimentazione, riferite agli anni scolastici 2010/2011, 2011/2012 e 2012/2013”*, da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del d.lgs. n. 163/2006.

L'importo complessivo dell'appalto è stato previsto in complessivi € 5.400.000,00 per il triennio, per un importo annuo di € 1.800.000,00, di cui € 1.300.000,00 annui da destinare alla campagna FOOD4U, rivolta alle scuole dei 27 paesi dell'Unione Europea, ed € 500.000,00 annui da destinare alla campagna *“Mangia bene e cresci meglio”*, rivolta alle sole scuole italiane.

Il Capitolato d'onori, all'art. 2, ha previsto, in relazione ad entrambe le campagne, la presentazione da parte dei concorrenti di un progetto esecutivo avente ad oggetto i seguenti quattro settori di attività:

- strategie di lancio e diffusione;
- svolgimento del concorso;

- sito internet;
- manifestazione finale e premiazione.

Per ciascun settore sono state sommariamente elencate le attività che avrebbero dovuto essere previste (lancio e diffusione della campagna, organizzazione e gestione di un concorso, realizzazione e aggiornamento di un sito internet, organizzazione manifestazione finale con premiazione).

L'art. 13 del Capitolato ha previsto l'attribuzione di un punteggio massimo di 100, di cui massimo 70 punti da assegnarsi per l'offerta tecnica in relazione a:

- completezza e dettaglio della proposta: punti 15;
- coerenza tra strategia proposta ed obiettivi fissati: punti 20;
- efficacia delle proposte grafiche e creative: punti 10;
- livello di competenza del gruppo di lavoro che curerà le singole iniziative con la specificazione dei partecipanti, della qualifica ed esperienza professionale dei componenti: punti 10;
- innovatività delle soluzioni proposte: punti 5;
- efficacia delle azioni proposte: punti 10.

Per l'attribuzione dei restanti 30 punti per l'offerta economica è stata prevista l'assegnazione di un massimo di 20 punti per il costo complessivo ed un massimo di 10 punti per il compenso di agenzia.

In esito alla procedura è stata formata una graduatoria in cui figura al primo posto il costituendo RTI Protom – Cosmo ADV, con un punteggio complessivo di 74 punti, di cui 44 per l'offerta tecnica e 30 per l'offerta economica. Al secondo posto si è classificato il

raggruppamento odierno ricorrente, con un punteggio di 66,620 punti, di cui 49,625 per l'offerta tecnica e 16,99 per l'offerta economica.

La Commissione giudicatrice, formata la graduatoria, ha suggerito alla Stazione appaltante di avviare la procedura di verifica dell'offerta, ai sensi degli artt. 87 e 88 del d.lgs. n. 163/2006, in quanto il compenso di agenzia di cui all'offerta del raggruppamento temporaneo Protom-Cosmo risulta essere di circa sei volte inferiore alla media delle offerte presentate per tale parametro.

Con nota dirigenziale del 17 gennaio 2011 è stata disposta l'attivazione delle procedure previste dall'art. 88 del d.lgs. 163/2006 *“...al fine di valutare non solo la congruità dell'offerta presentata dal RTI Protom Group Spa e Cosmo ADV Spa ma anche la completezza e la corrispondenza a quanto richiesto nel capitolato del bando di gara in oggetto”*.

A seguito della presentazione delle giustificazioni fornite dal raggruppamento aggiudicatario, il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) ha elaborato una relazione diretta al Capo Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità ed al Direttore Generale ad interim della Direzione Generale dello sviluppo agroalimentare e della qualità.

La relazione, lunga ed articolata, mette in risalto una serie di aspetti per i quali il progetto Protom – Cosmo ADV risulterebbe strutturalmente mal formulato, in quanto esso sminuirebbe e mortificherebbe le campagne ed, in particolare, la campagna FOOD4U.

Evidenziati alcuni aspetti che giustificerebbero tale valutazione, nella relazione si rappresenta che per le voci relative alle risorse umane i costi esposti non risultano adeguati alle figure di maggiore responsabilità e molto lontani da quelli riportati dalle Associazioni professionali di settore. Inoltre, la mancata indicazione nel dettaglio dei costi e la mancata previsione nel gruppo di lavoro, di un responsabile amministrativo indicherebbe una sottovalutazione della complessità dei rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione. Nella relazione viene, quindi, effettuata un'analisi del dettaglio dei costi, evidenziandosi che l'offerta economica, pari ad € 3.780.000,00 compresa IVA per tre annualità, è la più bassa tra le offerte economiche presentate, con un ribasso del 30% sulle risorse messe a disposizione ed una richiesta di spese di agenzia del 2%, pari ad € 25.200,00 per annualità, per un totale di euro 75.600,00 compresa IVA.

Nella stessa relazione si rileva che il decreto del Presidente della Repubblica n. 403 del 21 settembre 2001 all'art. 7 prevede, per le campagne che contemplano la distribuzione sui mezzi di comunicazione di massa, che il compenso all'impresa affidataria possa arrivare fino ad un massimo del 25% anziché del 15%, senza stabilire, tuttavia, un minimo.

Viene sottolineato in proposito che un certo tipo di servizi necessita di maggior impegno e dunque di un'adeguata percentuale di utile da parte dell'agenzia.

Il RUP, nel procedere all'analisi dei costi, evidenzia che le spese

generali indicate alla fine delle singole voci nella misura del 2% appaiono molto contenute, giacché il relativo importo dovrebbe includere tutte le spese di gestione relative all'incarico, quali spese per affitto e manutenzione sedi, consulenti.

Lo stesso RUP rileva, inoltre, che viene indicato un costo orario lordo per le figure di minore professionalità di € 18,00, mentre per le figure professionali che richiedono un'elevata esperienza, quali responsabile di progetto, esperto in comunicazione istituzionale, coordinatore rapporti con le scuole, il costo orario indicato va dai 25,00 ai 30,00 euro.

Per comprovare tali rilievi il RUP richiama le quotazioni previste da alcune associazioni di categoria, mettendo in risalto che il RTI aggiudicatario fa riferimento ai costi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che riguarda generalmente i dipendenti di aziende del terziario, della distribuzione e dei servizi.

Il RUP evidenzia, ancora, che non trovano riscontro le seguenti voci considerate normalmente importanti per un'efficace ed un'efficiente realizzazione del servizio:

- gestione amministrativa, non risultando alcun responsabile nella composizione del gruppo di lavoro e non essendo esposti i costi per il lavoro dello stesso e per quello della sua segreteria;
- spese di viaggio e soggiorno del gruppo di lavoro proposto.

La relazione prosegue con un'analisi del dettaglio dei costi relativi a voci specifiche delle due compagnie FOOD4U e "Mangia bene e cresci meglio".

La conclusione che trae il RUP è che la comparazione del dettaglio dei costi e dell'offerta tecnica mette in risalto una mancanza di chiarezza da parte del concorrente sulle reali necessità della campagna e che la proposta del raggruppamento Protom Group /Cosmo ADV risulta distante dalle aspettative, dagli obiettivi e dalle necessità dell'Amministrazione.

Alla trasmissione della relazione del RUP ha fatto seguito il decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità, Direzione Generale dello sviluppo agroalimentare e della qualità, di approvazione della graduatoria delle offerte e di aggiudicazione al costituendo RTI Protom Group S.p.a. e Cosmo Adv S.p.a. dell'appalto relativo alla realizzazione delle "Campagne di sensibilizzazione rivolte a scuole italiane ed europee sull'importanza di una consapevole alimentazione, riferite agli anni scolastici 2010/2011, 2011/2011/2012 e 2012/2013".

Avverso tale provvedimento, nonché avverso gli atti indicati nell'esposizione e in fatto, ha proposto ricorso il costituendo raggruppamento secondo classificato, formato dalla Union Contact S.r.l. e Selecto S.r.l., che, con motivi aggiunti, ha successivamente esteso l'impugnazione al decreto del 6 maggio 2010 del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, con il quale è stata dichiarata l'efficacia dell'aggiudicazione definitiva disposta con decreto del 18 marzo 2011.

2. Con il primo motivo le ricorrenti pongono in rilievo che il decreto

dirigenziale, che ha concluso il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta in senso favorevole all'aggiudicataria, non ha fornito alcuna giustificazione delle motivazioni alla base di tale determinazione.

Esse evidenziano che la determinazione, in quanto in contrasto con le indicazioni fornite dal RUP, avrebbe dovuto essere supportata da una congrua esposizione delle ragioni che hanno condotto l'organo decidente a ritenere congrua l'offerta.

Le stesse aggiungono che manca anche qualsiasi indicazione riguardo al procedimento di verifica dell'anomalia ed, in particolare, alle giustificazioni offerte dal concorrente.

Le censure sono fondate.

È noto che in materia vige il principio per il quale nel procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria l'obbligo di motivare in modo completo ed approfondito sussiste solo nel caso in cui la stazione appaltante esprima un giudizio negativo in ordine all'offerta, che determini il venir meno l'aggiudicazione. Non è, invece, richiesta una motivazione analitica nel caso di esito positivo della verifica di anomalia che confermi la disposta aggiudicazione, giacché in tal caso la motivazione può anche essere espressa *per relationem*, mediante rinvio alle giustificazioni fornite dal concorrente (da ultimo e per tutte, Cons. St., sez. V, 22 febbraio 2011 n. 1090).

Nel caso di specie è dato rilevare, innanzi tutto, che il decreto dirigenziale che ha disposto l'approvazione della graduatoria delle offerte, pur contenendo un richiamo alle giustificazioni fornite, non

esprime alcuna valutazione in ordine alle stesse, limitandosi ad alla mera rilevazione dell'esistenza di esse.

Una valutazione positiva, certamente, potrebbe ritenersi implicita nel fatto stesso dell'approvazione della graduatoria formata dalla Commissione giudicatrice. Rimane, tuttavia, la circostanza per la quale non è stata esplicitata una valutazione di congruità dell'offerta, pur alla stregua del mero richiamo delle giustificazioni fornite, che è evidentemente cosa diversa dall'approvazione della graduatoria formata dalla Commissione, nella quale non è implicita alcuna valutazione di congruità.

Vi è un altro aspetto ugualmente rilevante.

Il RUP ha espresso una valutazione di segno indubbiamente negativo in ordine alla congruità dell'offerta e l'organo decidente non ha esplicitato alcun giudizio in ordine alle indicazioni fornite.

Come accennato nell'esposizione in fatto, le parti resistenti ritengono irrilevante la circostanza, in quanto, da un lato, al responsabile del procedimento non spetterebbe alcun ruolo nella fase di verifica dell'anomalia ed in quanto, dall'altro, nella relazione sarebbero state espresse valutazioni di esclusiva competenza della Commissione giudicatrice. Le controinteressate hanno, anzi, sottolineato che manca un'effettiva valutazione negativa in ordine alla congruità dell'offerta.

Riguardo al primo aspetto, rileva il Collegio che, al contrario di quanto ritenuto dalle resistenti, le norme vigenti assegnano al RUP un ruolo rilevante anche nella fase della verifica della congruità dell'offerta.

Non va dimenticato che, nel sistema del Codice dei contratti pubblici, il RUP è configurato quale motore e guida dell'intero procedimento, in ogni sua fase, ed è dotato, oltre che di poteri di impulso, anche dei compiti di organizzazione e direzione dell'attività di carattere istruttorio, nonché di verifica e controllo delle varie attività poste in essere.

Tale ruolo, riconosciuto, come detto, in ogni fase del procedimento, deve trovare esplicitazione anche in una fase cruciale quale quella di verifica della congruità dell'offerta.

Il ruolo eminente del RUP anche in tale fase è, del resto, dimostrato dal recente Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (DPR 5 ottobre 2010 n. 207), che assegna ad esso una serie di compiti specifici anche con riferimento alla fase della verifica di congruità (si confrontino, in particolare, le previsioni dell'art. 121).

In conseguenza, non appare sostenibile la tesi secondo cui la relazione del RUP è un atto non avente alcun rilievo esterno, come affermato dall'Amministrazione resistente. Se anche si voglia qualificare tale atto come endoprocedimentale, ciò non toglie che esso acquisti comunque una sua rilevanza nell'ambito del procedimento e debba essere tenuto nella dovuta considerazione ai fini delle valutazioni da effettuarsi.

Se è esatto, pertanto, che ogni determinazione in ordine alla congruità dell'offerta spetta all'organo competente all'adozione del provvedimento di aggiudicazione, ciò non toglie che tale organo, nell'assumere le proprie decisioni, non può trascurare del tutto le

indicazioni provenienti dal responsabile del procedimento, non facendone proprio menzione nel provvedimento che recepisce l'esito delle attività svolte dalla Commissione di gara.

Come si è detto, le resistenti evidenziano che il RUP si è occupato di aspetti riservati al giudizio della Commissione giudicatrice.

L'osservazione è condivisibile solo in parte, giacché, se è indubbio che il RUP si è occupato anche di aspetti relativi al merito dell'offerta dell'aggiudicatario, è anche vero che nella relazione è rinvenibile un'analisi attinente al corrispettivo della prestazione ed ai costi della stessa, con particolare riferimento al costo delle figure professionali impiegate. E proprio in relazione a tali aspetti il RUP, nonostante quanto sostenuto dalle controinteressate, ha espresso un chiaro giudizio negativo.

L'organo decidente non avrebbe dovuto esimersi dall'esaminare, perlomeno, tali aspetti, ai fini della decisione in ordine alla congruità dell'offerta.

Va aggiunto, a questo punto, che appare del tutto irrilevante la circostanza, evidenziata dalle resistenti, secondo cui la verifica di congruità non era imposta dalla legge, ma è stata disposta discrezionalmente dall'Amministrazione. Una volta assunta tale decisione discrezionale, ammessa dalla legge, l'Amministrazione non poteva, infatti, esimersi dal portare a termine il relativo procedimento mediante l'esplicitazione di una valutazione di congruità.

Risulta, infine, non esatta l'osservazione della difesa erariale secondo la quale la relazione del RUP non reca la sottoscrizione. La

sottoscrizione, infatti, risulta apposta, unitamente all'indicazione del luogo (Roma) e della data (21 febbraio 2011).

Concludendo, sul punto, deve ritenersi la fondatezza del motivo di ricorso in esame.

3. Con il secondo motivo le ricorrenti deducono la violazione dell'art. 83 del d.lgs. 163 del 2006, dell'art. 13 del Capitolato di gara, dei principi di pubblicità, trasparenza ed effettiva concorrenzialità, eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità manifesta, ingiustizia grave e manifesta, motivazione errata, incompleta ed insufficiente, illegittimità derivata.

La Commissione giudicatrice, hanno osservato le ricorrenti, ha elaborato una tabella che contempla l'applicazione dei sei criteri di valutazione previsti dall'art. 13 del capitolato speciale (completezza e dettaglio della proposta; coerenza tra strategia proposta ed obiettivi fissati; efficacia delle proposte grafiche e creative; livello di competenza del gruppo di lavoro; innovatività delle soluzioni proposte; efficacia delle azioni proposte) ad ognuna delle quattro categorie di attività contemplate, rispettivamente, per il progetto FOOD4U e Mangia Bene e Cresci Meglio.

In conseguenza, si è avuta l'attribuzione di 48 punteggi diversi (6 criteri x 2 campagne x 4 attività = 48). La divisione per 8 (2 campagne x 4 categorie di attività) della somma dei punteggi così attribuiti ha determinato l'attribuzione dei punteggi per l'offerta tecnica.

Ciò non sarebbe conforme alle previsioni del Capitolato, che avrebbe previsto una valutazione unitaria dei due progetti.

La metodologia seguita avrebbe posto i due progetti sullo stesso piano, nonostante la diversa consistenza economica e qualitativa delle due campagne FOOD4U e Mangia Bene e Cresci Meglio.

La Commissione non avrebbe tenuto conto del fatto che l'Amministrazione nella *lex specialis* aveva espresso la volontà di richiedere un unico progetto integrato da valutare unitariamente.

Anche tale censura è fondata.

L'art. 13 del Capitolato, riguardo alla qualità dell'offerta tecnica, prevede i criteri in relazione ai quali devono essere attribuiti i punteggi ed i punti assegnabili per ciascuno criterio, per un tetto massimo complessivo di 70 punti.

L'art. 2 dello stesso Capitolato indica le categorie di attività previste per le campagne. Tali categorie (strategie di lancio e diffusione; svolgimento del concorso; sito internet; manifestazione finale e premiazione) sono uguali per le due campagne, mentre le differenze fra le singole attività appaiono attinenti solo alla dimensione comunitaria e nazionale delle campagne.

Le previsioni della *lex specialis* non sembrano lasciare spazio ad una separata attribuzione di punteggi per le due campagne, che appare anzi contraria al criterio ispiratore della procedura, tesa a realizzare l'affidamento unitario della gestione di due campagne di differente rilevanza sotto l'aspetto economico e dei territori di riferimento

Come rilevano le ricorrenti, la separata attribuzione di punteggi per le analoghe categorie di attività previste per le due campagne conduce ad un'irrazionale equiparazione del peso attribuito ai punti assegnati

per l'una e per l'altra, che non tiene conto dell'obiettiva differenza qualitativa ed economica dei due progetti. I possibili effetti distorsivi di tale metodo appaiono evidenti, se solo si considera che, per tale via, il pregio di soluzioni attinenti al progetto di minor rilievo potrebbe sopperire ad eventuali carenze del progetto più rilevante.

In ogni caso, la metodologia adottata non appare in grado di assicurare una valutazione equilibrata, nell'ottica dell'affidamento unitario della gestione di due campagne, che, come detto, sono obiettivamente diverse.

Ne consegue la fondatezza del secondo motivo di ricorso.

4. Quanto al terzo motivo, con il quale si lamenta la mancanza di ogni riferimento alle modalità di conservazione dei plichi e la mancata adozione di provvedimenti tesi ad assicurare l'integrità della documentazione, esso risulta inammissibile.

Tali rilievi, se non accompagnati da concrete deduzioni inerenti all'avvenuta alterazione della documentazione, non possono, infatti, ripercuotersi sulla legittimità delle operazioni attinenti al procedimento di gara.

5. L'illegittimità degli atti impugnati con il ricorso introduttivo, conseguente alla fondatezza dei primi due motivi di ricorso, si ripercuote sul provvedimento impugnato con motivi aggiunti, che risulta illegittimo in via derivata.

6. In conclusione, in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti, deve essere disposto l'annullamento degli atti impugnati con ricorso e con motivi aggiunti.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e devono essere poste a carico dell'Amministrazione resistente, nella misura di cui in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter)

accoglie il ricorso ed i motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Condanna il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, in persona del Ministro in carica, al pagamento in favore di parte ricorrente di spese e competenze di giudizio, che liquida in complessivi € 5.000,00, oltre IVA, CPA e rimborso forfetario, come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Maria Cristina Quiligotti, Consigliere

Giovanni Iannini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/09/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)