

Publicato il 06/09/2018

N. 00831/2018 REG.PROV.COLL.  
N. 00005/2018 REG.RIC.

 logo

**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 la Lombardia**

**sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5 del 2018, proposto da  
SOCIM SPA, rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Morgante, con  
domicilio fisico presso il medesimo legale in Avezzano, via Gramsci  
7, e domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia;

*contro*

BASILEUS SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Italo Ferrari e  
Francesco Fontana, con domicilio fisico presso i medesimi legali in  
Brescia, via Diaz 28, e domicilio digitale come da PEC dei Registri di  
Giustizia;

*nei confronti*

CONSORZIO INTEGRA SOCIETÀ COOPERATIVA,  
rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Massari, con domicilio fisico  
presso il medesimo legale in Brescia, via Einaudi 26, e domicilio  
digitale come da PEC dei Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- del verbale del consiglio di amministrazione di Basileus spa del 15 novembre 2017, con il quale è stata aggiudicata al costituendo RTI tra il Consorzio Integra soc. coop. e AR.CO Lavori soc. coop. cons. la realizzazione del primo lotto del Museo dell'industria e del Lavoro "Eugenio Battisti", in attuazione dell'obbligo derivante dalla convenzione urbanistica stipulata con il Comune di Brescia in data 26 giugno 2002 e integrata da un successivo atto ricognitivo del 26 giugno 2015;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Basileus spa e di Consorzio Integra soc. coop.;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 giugno 2018 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

#### FATTO e DIRITTO

1. La società Basileus spa, in qualità di attuatore del piano particolareggiato "Comparto Milano", si è impegnata con una convenzione urbanistica del 26 giugno 2002, integrata da un successivo atto ricognitivo del 26 giugno 2015, a realizzare a favore del Comune di Brescia un centro culturale a titolo di opera di urbanizzazione secondaria. Il progetto consiste nella realizzazione del Museo dell'Industria e del Lavoro "Eugenio Battisti".

2. In esecuzione di tale impegno, la società Basileus spa, con bando spedito per la pubblicazione sulla GUUE il 7 aprile 2017, ha indetto una procedura aperta ex art. 3 comma 1-sss, nonché ex art. 60, del

Dlgs. 18 aprile 2016 n. 50. Il valore dell'appalto è stato stimato in € 7.283.004,93 (Iva esclusa), di cui € 539.730,45 per gli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso.

3. Per l'aggiudicazione è stato scelto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ex art. 95 comma 6 del Dlgs. 50/2016. I parametri utilizzati sono la qualità dell'offerta tecnica, a sua volta ripartita in vari sub-criteri, il ribasso sul prezzo a base d'asta, e la riduzione del tempo di esecuzione (v. paragrafi 4.1.1, 5.1 e 5.2 del disciplinare di gara).

4. Alla gara, tra le altre imprese, ha partecipato la ricorrente Socim spa, classificatasi al secondo posto con 94,121 punti (più precisamente, 38,557 punti per la parte tecnica, 45,893 punti per il ribasso offerto, pari al 25,700%, e 9,671 punti per riduzione del 20,00% del tempo di esecuzione). Al primo posto si è classificato il costituendo RTI tra il Consorzio Integra soc. coop. e AR.CO Lavori soc. coop. cons. con 94,821 punti (più precisamente, 40,000 punti per la parte tecnica, 44,821 punti per il ribasso offerto, pari al 25,100%, e 10,000 punti per riduzione del 30,40% del tempo di esecuzione).

5. Entrambe le offerte collocatesi ai primi due posti sono state qualificate come anomale ai sensi dell'art. 97 comma 3 del Dlgs. 50/2016 (v. verbale di gara n. 4 del 2 ottobre 2017). Con nota del 4 ottobre 2017 il RUP ha chiesto al Consorzio Integra soc. coop., in qualità di mandatario del costituendo RTI, di illustrare la congruità dell'offerta. Le giustificazioni sono state trasmesse il 19 ottobre 2017 (relazione generale corredata di 12 allegati specifici). Per quanto riguarda la seconda classificata, non è stata trasmessa alcuna richiesta

di giustificazioni, in quanto tale adempimento è stato subordinato, per ragioni di economia procedimentale, all'eventuale esclusione dell'offerta vincitrice.

6. In esito alla verifica di congruità, condotta in parallelo dalla commissione giudicatrice (v. verbale del 27 ottobre 2017) e dal RUP (v. nota del 9 novembre 2017), il consiglio di amministrazione di Basileus spa, con verbale del 15 novembre 2017, ha disposto l'aggiudicazione a favore del costituendo RTI classificatosi al primo posto.

7. Contro l'aggiudicazione Socim spa ha proposto impugnazione, contestando la congruità dell'offerta. Oltre all'annullamento dell'atto impugnato, è stato chiesto il subentro nell'aggiudicazione. Gli argomenti sono così sintetizzabili:

(i) inaffidabilità della quantificazione degli oneri di sicurezza aziendali indicati nell'offerta (€ 65.000, ossia l'1,16% dell'importo offerto), in quanto nell'allegato 12 delle giustificazioni è esposta la somma di € 45.920, che corrisponde a una parte del costo del capocantiere, e dunque sarebbe una voce estranea alla materia della sicurezza, come dimostrato anche dall'inclusione di tale somma nel capitolo (d) della tabella a pag. 16 dell'allegato 11 delle giustificazioni (spese generali di cantiere). Tolta la parte relativa al capocantiere, l'accantonamento per gli oneri di sicurezza aziendali sarebbe del tutto insufficiente con riferimento alle linee guida Itaca del 19 febbraio 2015 e all'art. 32 comma 2-b del DPR 5 ottobre 2010 n. 207;

(ii) eccessiva riduzione del numero di ore lavorate (-44% nella stima della ricorrente), senza un preciso chiarimento delle soluzioni tecniche prescelte o delle condizioni eccezionalmente favorevoli che consentirebbero questo tipo di risparmio;

(iii) contraddittorietà a proposito degli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso. Nelle giustificazioni le quote di utile e di spese generali riferibili a questa voce sono dapprima tenute separate dal totale dell'utile e delle spese generali (v. relazione generale, pag. 16), ma poi, in realtà, la quota delle spese generali viene sottratta al totale delle spese generali nella tabella a pag. 19 dell'allegato 11 delle giustificazioni, e la quota di utile concorre a comporre il totale dell'utile nella tabella a pag. 20 dell'allegato 11 delle giustificazioni, rispettivamente per dimostrare che le spese generali rimangono nel limite del 10% dei costi diretti, e che l'utile netto è pari al 4,33%. L'utilità economica dell'appalto sarebbe quindi il risultato di manipolazioni contabili.

8. Basileus spa e il Consorzio Integra soc. coop., in proprio e in qualità di mandatario, si sono costituiti in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

9. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni.

#### *Sugli oneri di sicurezza aziendali*

10. Dalle linee guida Itaca del 19 febbraio 2015, in combinazione con i parametri indicati dall'art. 32 comma 2-b del DPR 207/2010, si può desumere per gli oneri di sicurezza aziendali un intervallo di congruità compreso tra lo 0,40% e lo 0,85% dell'importo dell'appalto. Il limite superiore è evidentemente derogabile nell'interesse della sicurezza dei lavoratori, e dunque lo sfioramento è irrilevante, tranne quando concorra con altri elementi a evidenziare differenti profili di irragionevolezza. L'offerta del Consorzio Integra soc. coop. si posiziona all'1,16% dell'importo offerto (ossia

diminuito in conseguenza del ribasso), e dunque è coerente con la predetta indicazione.

11. L'importo degli oneri di sicurezza aziendali si inserisce a pieno titolo della parte economica dell'offerta, ed è parimenti soggetto a ribasso. Per la stessa ragione, questi oneri non sono normalmente quantificati dalla stazione appaltante, ed eventuali indicazioni devono essere intese come riferimenti di massima, utili in quanto frutto dell'esperienza ma non prevalenti rispetto alle nuove soluzioni organizzative elaborate dai concorrenti.

12. Sotto il profilo della classificazione della spesa, gli oneri di sicurezza aziendali sono parametrati per affinità sulle spese generali (v. linee guida Itaca) ma non fanno parte necessariamente di tale categoria. Le singole offerte possono prevedere un capitolo specifico, oppure ripartire i costi tra voci diverse. In sede di valutazione dell'offerta, o nel subprocedimento di verifica della congruità, sono possibili ricomposizioni ed estrapolazioni, come per qualsiasi altra voce di costo, quando queste operazioni siano necessarie per dimostrare la sufficienza dei mezzi a disposizione nel complessivo quadro economico dell'offerta.

13. Pertanto, il fatto che l'offerta del Consorzio Integra soc. coop., per rispettare l'intervallo di congruità, qualifichi tra gli oneri di sicurezza aziendali una parte del costo del capocantiere (formalmente contabilizzato tra le spese generali di cantiere) è una soluzione pienamente ammissibile, una volta che sia dimostrato il presupposto sostanziale, ossia che tra i compiti del capocantiere ricadono mansioni direttamente riferibili alla sicurezza. Questa dimostrazione è fornita nell'allegato 12 delle giustificazioni (pag. 2 e 4, allegato A), dove si precisano i compiti del responsabile tecnico di cantiere e del

responsabile operativo di cantiere relativamente al primo soccorso, alla prevenzione incendi, alle emergenze, alle interferenze tra lavorazioni, e alla sorveglianza del cantiere.

*Sul numero di ore lavorate*

14. Come si è visto sopra, l'appalto in esame presenta uno schema di attribuzione del punteggio tripartito, in quanto, oltre alla qualità delle lavorazioni e al ribasso sul prezzo a base d'asta, una distinta fonte di punteggio è costituita dalla riduzione del tempo di esecuzione. I concorrenti erano quindi incentivati a comprimere le ore lavorate, aumentando la produttività.

15. L'offerta di Socim spa prevede una riduzione del 20,00% del tempo di esecuzione, mentre nell'offerta del Consorzio Integra soc. coop. la riduzione è pari al 30,40%. La differenza è significativa, ma non fuori scala. Per sostenere l'inaffidabilità della proposta del RTI controinteressato, la ricorrente avrebbe dovuto dimostrare che non è possibile, con le tipologie di organizzazione aziendale presenti attualmente sul mercato, raggiungere un simile livello di produttività, neppure per le imprese che dispongano di personale esperto e organizzino il lavoro su più turni. Una simile dimostrazione non è stata però fornita, e dunque la censura è generica.

16. Rimane ammissibile il profilo di censura basato sul sospetto che gli aggregati numerici non riflettano in realtà una riduzione delle ore lavorate ma una minore retribuzione oraria dei lavoratori, al di sotto delle tabelle del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Tuttavia, l'argomento non può essere accolto, non solo perché manca un principio di prova sull'impossibilità di ridurre le ore lavorate nella misura proposta dal RTI controinteressato, ma anche perché nella relazione generale (pag. 12 e 13) e negli allegati 4 e 8

delle giustificazioni viene dimostrato il sostanziale rispetto (che tollera minimi scostamenti) delle tabelle ministeriali e di quelle di Assital per la parte impiantistica.

*Sugli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso*

17. Come si è già precisato sopra, in sede di valutazione di congruità sono legittime le scomposizioni e ricomposizioni dei dati numerici contenuti nell'offerta, allo scopo di dimostrare la sostenibilità complessiva del progetto.

18. Nella relazione generale il RTI controinteressato ha evidenziato le quote di utile e di spese generali astrattamente riferibili agli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso per chiarire le potenzialità dell'appalto con riferimento a tutte le risorse impiegate. La finalità era evidentemente quella di mettere l'offerta nella luce migliore, sottolineando che la parte dell'offerta sottoposta a ribasso era già da sola in grado di rispettare i parametri dell'utile (4%) e delle spese generali (10%).

19. Nell'allegato 11 delle giustificazioni (pag. 19 e 20) l'esame viene invece focalizzato sulla parte dell'offerta soggetta a ribasso, e rispetto a questa vengono effettuate le verifiche di congruità dell'utile e delle spese generali (vi è corrispondenza, anche se non coincidenza, con le cifre riportate nella relazione generale a proposito della parte soggetta a ribasso). Gli importi riferibili agli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso sono correttamente esclusi per non creare duplicazioni, in quanto ricompresi nella voce specifica, intangibile per i concorrenti.

*Conclusioni*

20. Il ricorso deve quindi essere respinto.

21. Le spese seguono la soccombenza, e sono liquidate in € 2.000, oltre agli oneri di legge, a favore di ciascuna delle parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando:

(a) respinge il ricorso;

(b) condanna la ricorrente a versare a ciascuna delle parti costituite, a titolo di spese di giudizio, l'importo di € 2.000 oltre agli oneri di legge.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Stefano Tenca, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Mauro Pedron**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Politi**

IL SEGRETARIO