

Publicato il 19/03/2018

N. 00410/2018 REG.PROV.COLL.  
N. 00019/2018 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 Toscana**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 19 del 2018, proposto da:  
Centro Lavoro Informazione Formazione Educazione – Centro  
L.I.F.E., rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Paolini, con  
domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via F. Puccinotti n.  
30;

*contro*

Comune di Certaldo e Unione dei Comuni Circondario  
dell'Empolese Valdelsa, rappresentati e difesi dall'avvocato Mauro  
Mammana, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via  
Lorenzo il Magnifico n. 83;

*nei confronti di*

Co&So Empoli – Consorzio per la Cooperazione e la Solidarietà –  
Consorzio di Cooperative Sociali – Società Cooperativa e Sintesi  
Società Cooperativa Sociale Onlus, rappresentati e difesi

dall'avvocato Enea Baronti, con domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via Maggio n. 30;

*per l'annullamento*

- della determina n. 960 del 23.11.2017, con cui l'Unione dei Comuni, Circondario dell'Empolese Valdelsa ha definitivamente aggiudicato alla società Cooperativa CO&SO l'appalto per la gestione dello sportello di prima accoglienza nell'ambito della rete locale dei servizi per l'impiego del Comune di Certaldo;

- nonché degli atti connessi;

e per la declaratoria di inefficacia del contratto d'appalto eventualmente stipulato, con domanda di subentrare nel contratto stesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Certaldo, dell'Unione dei Comuni Circondario dell'Empolese Valdelsa, di Co&So Empoli – Consorzio per la Cooperazione e La Solidarietà – Consorzio di Cooperative Sociali – Società Cooperativa e di Sintesi Società Cooperativa Sociale Onlus;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 marzo 2018 il consigliere Gianluca Bellucci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

L'Unione dei Comuni Circondario dell'Empolese Valdelsa, con lettera invito approvata con determinazione n. 550 del 7.7.2017, ha

indetto una gara per l'affidamento triennale del servizio di sportello di prima accoglienza, nell'ambito della rete locale dei servizi per l'impiego del Comune di Certaldo, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con prezzo a base di gara pari ad euro 46.026 (di cui euro 44.731 quale importo dei costi stimati di manodopera).

Il capitolato speciale d'appalto prevedeva un orario di apertura al pubblico settimanale di almeno 12 ore, un ulteriore orario per back office di almeno 3 ore settimanali e l'attività di counseling per almeno 63 ore annuali, con locali e attrezzature informatiche messe a disposizione dal Comune di Certaldo, al quale erano accollate le spese delle attrezzature necessarie al servizio, la loro manutenzione, le spese di pulizia, riscaldamento, telefoniche, di fornitura di energia elettrica (artt. 5, 8 e 9).

La Commissione, riunitasi il giorno 22.9.2017, ha attribuito 57,31 punti all'offerta tecnica della ricorrente e 68,2 punti a quella del Consorzio Co&So; la ricorrente ha proposto altresì un ribasso del 5,20% sul prezzo a base d'asta, mentre il Consorzio Co&So ha offerto un ribasso del 7,18%.

La ricorrente ha ottenuto un punteggio complessivo pari a 79,04, mentre l'altro contendente ha ottenuto 98,20 punti.

In sede di procedimento di verifica di anomalia il RUP ha chiesto a quest'ultimo giustificazioni in ordine alla congruità dell'offerta (documento n. 7), giustificazioni fornite con lettera del 5.10.2017 (documento n. 8). Ad esito di richiesta riferita al costo orario del personale ed al costo complessivo del counselor, il predetto Consorzio ha dato ulteriori delucidazioni con nota del 19.10.2017.

L'Unione dei Comuni Circondario dell'Empolese Valdelsa, con determina del 23.11.2017, ha aggiudicato in via definitiva l'appalto al Consorzio Co&So.

Avverso tale provvedimento e gli atti connessi l'associazione ricorrente è insorta, deducendo:

-Violazione dell'art. 97 del d.lgs. n. 50/2016; eccesso di potere per difetto di motivazione, illogicità manifesta e carenza di istruttoria:

a) L'aggiudicataria ha indicato un utile limitato ad euro 88,21, così da palesare l'assenza di un reale margine di guadagno, con conseguente inattendibilità dell'offerta.

b) Sotto altro profilo, l'aggiudicataria ha omesso di computare i costi generali della società, quali lo stipendio ed il trattamento previdenziale spettante ai dipendenti amministrativi ed agli organi societari ed i costi della sede aziendale (il controinteressato ha indicato costi generali nella misura di euro 703,34, comprendenti i costi amministrativi, per le polizze fideiussorie e per pubblicazione del bando), che vanno ripartiti pro quota su ciascun contratto stipulato.

c) Sotto un terzo profilo, il corrispettivo previsto per l'attività del counselor (euro 3.496,50 per il triennio, ovvero euro 1165,60 l'anno) appare incongruo, trattandosi di affidamento di incarico a libero professionista, assoggettato al tariffario della categoria di appartenenza ed essendosi l'aggiudicatario limitato a richiamare genericamente accordi privati.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Certaldo, l'Unione dei Comuni Circondario dell'Empolese ed il Consorzio controinteressato.

La difesa dell'aggiudicatario ha replicato in particolare che:

I) il medesimo gestisce, tramite la cooperativa consorziata Sintesi, altri 6 servizi analoghi a quello in questione (documento n. 13; si veda la memoria difensiva depositata in giudizio il 14.1.2018);

II) non risponde al vero la tesi, espressa dalla difesa della ricorrente (pagina 7 della memoria depositata in giudizio il 26.2.2018), secondo cui i soli costi di polizza rientranti nei costi generali ammontano ad euro 427,22, in quanto invece ammontano a circa 60 euro (grazie alle riduzioni rese possibili dalle certificazioni di qualità possedute).

Con ordinanza n. 36 del 17.1.2018 è stata respinta l'istanza cautelare, sulla base delle seguenti argomentazioni: *“Atteso che l'esiguo utile economico indicato dalla controinteressata non sembra di per sé sintomatico dell'inattendibilità dell'offerta; Rilevato ad un sommario esame che l'aggiudicataria ha previsto i costi generali, di importo che pare congruo in rapporto al valore dell'appalto de quo; Considerato ad un primo sommario esame che la spesa indicata dall'aggiudicataria per l'impiego del counselor appare congrua in relazione alle ore di lavoro assegnate al medesimo; Evidenziato peraltro che per l'attività demandata alla suddetta figura professionale non rileva una tariffa generale esorbitante rispetto al compenso previsto dalla controinteressata; Ritenuto ad un sommario esame che non sussistono profili sintomatici di manifesta illogicità, inficianti la validità degli atti impugnati”*.

All'udienza del 14 marzo 2018 la causa è stata posta in decisione.

## DIRITTO

E' stata eccepita l'inammissibilità delle argomentazioni svolte dalla ricorrente nel paragrafo 3.2 della memoria difensiva depositata in giudizio il 26.2.2018, sull'assunto che le stesse costituirebbero nuovi motivi di gravame irritualmente introdotti.

L'eccezione è infondata.

Le predette argomentazioni non costituiscono una nuova censura, ma repliche all'affermazione della difesa della parte controinteressata (pagina 4 della memoria depositata in giudizio il 24.4.2018) secondo la quale tra l'offerta di quest'ultima e quella della ricorrente intercorrerebbe solo una lieve differenza, affermazioni peraltro irrilevanti ai fini della trattazione dei motivi di ricorso.

Il Collegio ritiene di prescindere dalle altre eccezioni di inammissibilità e improcedibilità sollevate, stante l'infondatezza del ricorso.

Con la prima censura la parte ricorrente deduce che l'utile risultante dall'offerta dell'aggiudicatario (pari ad euro 88,21) dimostra l'inesistenza di un reale margine di guadagno e, quindi, l'inattendibilità dell'offerta stessa.

Il rilievo non ha pregio.

Secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale, al quale il Collegio ritiene di aderire, non è possibile stabilire una soglia minima di utile al di sotto della quale l'offerta deve essere considerata anomala, giacché anche un utile modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il curriculum derivanti dall'essere aggiudicatario e aver portato a termine un appalto pubblico (Cons. Stato, VI, 15.9.2017, n. 4350).

Con la seconda censura l'istante sostiene che il controinteressato non ha computato i costi generali societari, quali, ad esempio, gli stipendi ed il trattamento previdenziale dei dipendenti amministrativi e degli organi societari, e i costi della sede aziendale.

La doglianza è infondata.

Il Collegio rileva che l'aggiudicatario ha quantificato in euro 703,34 i costi generali, includendovi i costi amministrativi, i costi delle polizze fideiussorie e di pubblicazione del bando.

Tale importo, pur esiguo, appare congruo alla luce sia del modesto valore dell'appalto in questione sia delle caratteristiche dell'appalto stesso, il quale deve essere eseguito nei locali e con le attrezzature informatiche messi a disposizione dal Comune di Certaldo, con spese a carico di quest'ultimo; la stazione appaltante è infatti tenuta ad accollarsi, ai sensi degli artt. 8 e 9 del capitolato speciale, gli oneri di manutenzione, di pulizia, di riscaldamento e di fornitura di energia elettrica, le spese telefoniche e di cancelleria, ovvero tutti i costi economici per l'acquisto del materiale necessario all'espletamento del servizio.

Inoltre, per la quasi totalità le spese a carico dell'affidatario del servizio coincidono con quelle del personale, correttamente computate dalla parte controinteressata nelle apposite distinte voci dell'offerta economica: "costo personale", "costo coordinamento" (ragguagliato alle 12 ore annue previste nell'offerta tecnica) e "costo counselor". Infatti, il prezzo a base di gara quantificato in euro 46.024 ricomprendeva costi di manodopera stimati in euro 44.731, su un monte ore totale, includente il counselling lavorativo, pari a 2394 (si veda la lettera invito).

Sotto altro profilo, non vige una regola contabile o giuridica secondo cui per ogni contratto stipulato debba necessariamente trovare capienza una quota di spese generali non attinenti allo specifico contratto (TAR Sardegna, I, 9.12.2010, n. 2676): il riparto degli oneri generali può avvenire in modo diverso tra contratto e contratto, e comunque nel caso di specie la parte controinteressata già svolgeva,

prima dell'aggiudicazione, numerosi altri servizi analoghi a quello oggetto del provvedimento impugnato, sul quale hanno potuto trovare imputazione i costi generali della società richiamati dalla ricorrente (documento n. 13 depositato in giudizio il 14.1.2018).

Del resto, il giudizio favorevole di congruità scaturente dalla verifica a posteriori dell'anomalia dell'offerta non necessita di puntuale e specifica motivazione; pertanto, nell'ipotesi di esito positivo della verifica di congruità, incombe su chi contesta l'aggiudicazione l'onere di individuare una manifesta irragionevolezza o erroneità o travisamento del giudizio escludente anomalie dell'offerta (*ex multis*: Cons. Stato, III, 26.4.2017, n. 1922; TAR Sicilia, Palermo, III, 27.10.2017, n. 2426), onere che, in base alle sopra esposte considerazioni, non risulta assolto.

Con la terza doglianza l'esponente sostiene che il corrispettivo previsto per l'attività del counselor è incongruo e comunque non documentato.

La censura è infondata.

La figura del counselor fa parte delle professioni non regolamentate, disciplinate dalla legge n. 4/2013, rispetto alle quali non esiste un tariffario generale. Infatti, in coerenza con la suddetta legge, l'art. 7 del capitolato speciale d'appalto non demanda necessariamente l'attività di counselling ad uno psicologo, ma all'operatore in possesso di diploma di scuola media superiore e di diploma/attestato di abilitazione allo svolgimento di detta attività, con esperienza annuale nell'orientamento al lavoro, con la conseguenza che non potrebbero rilevare nemmeno eventuali tariffari approvati dall'Ordine degli Psicologi.



In ogni caso, la ricorrente opera un generico richiamo al “tariffario della categoria di appartenenza” cui sarebbero “presumibilmente soggette” le prestazioni professionali in questione, senza specificare quale sia la normativa che lo imporrebbe. La censura sul punto è quindi generica e, di conseguenza, inammissibile, oltre che infondata. Appare perciò corretto il chiarimento fornito dall’aggiudicatario alla stazione appaltante, secondo il quale “il costo imputato per il servizio di counselling è stato determinato sulla base di accordi privati...”.

Inoltre, nello specifico, il capitolato speciale d’appalto prescrive 189 ore di counselling distribuite sull’intera durata dell’appalto, rispetto alle quali l’aggiudicatario ha offerto l’importo di euro 3.496,50, corrispondente al compenso orario di euro 18,5, il quale di per sé non rappresenta un importo incongruo o sottostimato. Tale corrispettivo trova una conferma postuma nel contratto di incarico professionale stipulato il 2.1.2018 dalla controinteressata Cooperativa sociale Onlus Sintesi con la professionista Giulia Palmieri (documento n. 15 depositato in giudizio il 19.2.2015).

In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

Sussistono, tuttavia, giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio, stante la particolarità delle questioni dedotte.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge. Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 14 marzo 2018 con l’intervento dei magistrati:

Manfredo Atzeni, Presidente

Gianluca Bellucci, Consigliere, Estensore

Pierpaolo Grauso, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Gianluca Bellucci**

**IL PRESIDENTE**  
**Manfredo Atzeni**

IL SEGRETARIO