



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 Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2841 del 2010, proposto da:
B.T.V. S.p.A. e Civis S.p.A., rappresentate e difese dagli avv.ti
Domenico Gentile e Guido Morelli nel cui studio in Milano, via
Morigi, 3/A sono elettivamente domiciliate

contro

Lombardia Informatica S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv.ti
Gaetano Morazzoni e Guido Salvadori Del Prato nel cui studio in
Milano, via L. Manara, 15 è elettivamente domiciliata;

Regione Lombardia in persona del Presidente *pro tempore.*,
rappresentata e difesa dagli avv.ti Viviana Fidani e Raffaella Schiena,
elettivamente domiciliata presso gli uffici della Avvocatura regionale
in Milano, piazza Città di Lombardia, 1

nei confronti di

All System S.p.A., Europol S.r.l., I.V.R.I. (Istituti di Vigilanza Riuniti) S.p.A., rappresentate e difese dagli avv.ti Aldo Russo e Chiara Benamati ed elettivamente domiciliate presso il primo in Milano, piazza Duse, 1;

Sicurezza Professionale S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Paoletti, Emanuela Paoletti e Sonia Selletti nel cui studio in Milano, via Larga 8 è elettivamente domiciliata

per l'annullamento

- dell'aggiudicazione definitiva del Lotto 1 (Milano) relativo alla gara per l'affidamento del servizio di "vigilanza armata delle sedi della Regione Lombardia", comunicata alla ricorrente con nota fax del 25 ottobre 2010;

- della decisione della Commissione aggiudicatrice di ritenere ammissibile l'offerta della ATI capeggiata da All System S.p.A. (prima graduata) e Sicurezza Professionale S.r.l. (seconda graduata); in subordine, della decisione di non assoggettare a verifica di congruità l'offerta della seconda classificata e di non escludere la prima e la seconda graduata a seguito della verifica dell'offerta in contraddittorio;

con richiesta espressa, in caso di accoglimento della domanda principale volta a conseguire la declaratoria d'inefficacia del contratto eventualmente stipulato e di subentro del R.T.I. ricorrente nel servizio, ove nelle more avviato.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Lombardia Informatica S.p.A. e della Regione Lombardia, nonché di All System S.p.A., Europol S.r.l., I.V.R.I. S.p.A. e Sicurezza Professionale Srl;

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto dalle controinteressate All System S.p.A. Europol S.r.l. e I.V.R.I. S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, comma 10, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con bando spedito alla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea in data 20 aprile 2010 la S.p.A. Lombardia Informatica, su delega della Regione Lombardia, ha indetto una procedura aperta per l'affidamento del servizio di vigilanza armata presso le sedi della Regione Lombardia, suddivisa in 13 lotti.

Il sistema di aggiudicazione prescelto è stato quello del prezzo più basso mediante ribasso da esprimersi su prezzi unitari in relazione a ciascuna tipologia di attività richiesta all'aggiudicatario.

In particolare, per il lotto n. 1 (di cui si discute nel presente ricorso) gli importi unitari (non superabili) posti a base d'asta erano i seguenti: Euro 22 ora/uomo per il servizio di vigilanza fissa, Euro 26 ora/uomo per il servizio di vigilanza con unità cinofila, Euro 0,45 minuto/uomo per il servizio di ronda, Euro 60 mensili per il servizio

di teleallarme.

Il bando prevedeva altresì che il prezzo più basso non sarebbe stato determinato in base alla sommatoria dei singoli prezzi unitari offerti ma da un valore ponderato (P), ricavato attraverso la moltiplicazione dei singoli prezzi unitari per un determinato coefficiente previsto dalla lex specialis e dalla sommatoria dei risultati in tal modo ottenuti.

In ogni caso il corrispettivo massimo contrattuale non avrebbe potuto superare l'importo di Euro 23.392.392 (eventualmente maggiorabile di un quinto) determinato sulla base di determinate quantità dei singoli servizi stimate dall'Amministrazione che, tuttavia, si riservava la possibilità di variarne l'ammontare nell'ambito della somma massima convenuta.

Alla gara per il primo lotto ha partecipato il raggruppamento costituito da BTV S.p.A. e Civis S.p.A. il quale si è classificato al terzo posto dietro a Sicurezza Professionale S.p.A. (seconda graduata) ed al raggruppamento costituito da All System S.p.A. (mandataria), Europol S.r.l. e I.V.R.I (mandanti), che si è aggiudicato la commessa.

B.TV. S.p.A. e Civis S.p.A. hanno impugnato l'esito della graduatoria ritenendo che le prime due classificate, avendo presentato offerte quasi vicine allo zero per determinate tipologie di servizio, avrebbero dovuto essere escluse dalla gara per violazione delle disposizioni della lex specialis che imponevano ai concorrenti di proporre offerte serie

e credibili e, in ogni caso, in ragione della anomalia delle offerte presentate.

In particolare, le ricorrenti ritengono che, ai fini della valutazione della anomalia dell'offerta, i singoli servizi in cui essa si scompone avrebbero dovuto essere separatamente considerati, a guisa che la proposta di eseguire uno di essi ad un costo pari quasi allo zero (e, quindi, in perdita) non avrebbe potuto essere compensata dalla remunerazione prevista per gli altri.

L'ATI capeggiata da BTV non ignora l'orientamento del Consiglio di Stato in base al quale la valutazione della anomalia deve essere effettuata sull'offerta complessivamente considerata e non sulle singole prestazioni di cui essa si compone, tuttavia, essa mette in evidenza che, nel caso di specie, essendo in facoltà dell'amministrazione variare le quantità dei singoli servizi, la considerazione unitaria della proposta contrattuale non era possibile, in quanto se la Stazione appaltante, nel corso del contratto, avesse aumentato la richiesta dei servizi offerti a costo zero e diminuito quella relativa ai servizi lucrativi, l'economicità complessiva dell'offerta presentata sarebbe venuta meno.

Osserva ancora l'ATI ricorrente che, in ogni caso, la Stazione appaltante non avrebbe motivato il suo giudizio di congruità del costo orario della manodopera indicato nelle giustificazioni fornite da RTI All System, nonostante questo si discostasse dai costi medi del lavoro determinati dal D.M. del 8 luglio 2009.

Con specifico riferimento alla posizione della seconda classificata le ricorrenti lamentano altresì il fatto che l'Amministrazione aggiudicatrice, ritenendo erroneamente che il prezzo più basso ai fini della determinazione della soglia di anomalia dovesse essere calcolato tenendo conto del valore ponderato (P), anziché considerando partitamente i singoli prezzi offerti per ciascun servizio, nemmeno abbia sottoposto a verifica di anomalia la relativa offerta.

Si sono costituite in giudizio le amministrazioni resistenti e le società controinteressate per resistere al ricorso. Le Società facenti parte dell'ATI aggiudicataria hanno altresì proposto ricorso incidentale.

All'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2012, sentiti gli avvocati delle parti come da separato verbale, relatore il Dott. Raffaello Gisondi, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Si può prescindere dall'esame del ricorso incidentale, attesa l'infondatezza di quello principale.

La prima censura è, infatti, priva di pregio in quanto nessuna clausola del bando vietava ai candidati di presentare offerte economiche che per uno o più dei servizi offerti fossero prossime allo zero, salvi, ovviamente i riflessi che ciò poteva comportare sulla congruità complessiva della proposta.

Le dichiarazioni contenute nel modello di offerta economica allegato al bando non avevano lo scopo che l'ATI ricorrente vorrebbe loro attribuire, ma erano, più semplicemente, volte a far sì che i candidati

dessero formalmente atto che i prezzi offerti sarebbero stati comprensivi di ogni prestazione, anche di tipo accessorio, necessaria per eseguire i servizi richiesti, a guisa da evitare rivendicazioni economiche ulteriori dopo la stipulazione del contratto.

Infondata è anche la seconda censura con la quale si lamenta che la valutazione della anomalia dell'offerta presentata dal raggruppamento All System avrebbe dovuto essere condotta in relazione alle voci di prezzo correlate a ciascuno dei servizi offerti anziché sul valore ponderale P previsto dal bando per la determinazione del prezzo più basso.

Infatti, la giurisprudenza amministrativa ha stabilito che “la differenziazione dei punteggi per le diverse sottovoci dell'offerta economica, e la relativa valutazione, è un'evenienza fisiologica in ogni ipotesi di prestazioni di diversa natura, e quindi è perfettamente compatibile con l'unitarietà dell'offerta”. Sicchè, “nell'ambito di una offerta complessiva non deve necessariamente esservi un espresso corrispettivo per ogni singola prestazione, tenuto anche presente che l'effetto utile ricavabile dallo svolgimento di una serie di attività, quali quelle ricomprese nelle prestazioni accessorie, può derivare da una molteplicità di fattori ed è apprezzabile anche in termini di prestigio professionale; ciò conduce ad una valutazione della congruità dell'offerta nel suo complesso (Cons. Stato , V, 27/08/2009 n. 5096, ma anche Cons. Stato, VI, 17/09//2009 n. 5583).

Nel caso di specie, non si può dubitare che l'offerta, ancorchè

scomposta in singole prestazioni aventi ciascuna un proprio prezzo, sia stata considerata unitariamente dall'Amministrazione.

Infatti, le prestazioni previste dal bando dovevano essere offerte congiuntamente come parti di un unico servizio di vigilanza armata, non essendovi alcuna possibilità da parte delle imprese partecipanti di proporre l'esecuzione solo di alcune di esse.

Inoltre, anche il prezzo del servizio, ancorchè derivante dalla sommatoria ponderale dei costi delle diverse attività, è stato considerato in modo unitario sulla base di un unico importo che riassume il peso dei diversi pezzi unitari.

La ricorrente, a supporto della sua tesi, afferma che la possibilità dell'Amministrazione di variare le quantità dei singoli servizi nell'ambito del prezzo massimo stabilito dal bando, dimostrerebbe che oggetto del contratto erano le singole prestazioni che l'aggiudicatario si obbligava a fornire in quantità variabile in base al prezzo unitario esposto.

Tuttavia, la possibilità per l'Appaltante di variare le quantità stimate delle singole prestazioni non dimostra la scindibilità dell'oggetto del contratto. Prova ne è il fatto che l'inadempimento anche di una sola delle prestazioni convenute poteva determinare la risoluzione dell'intero rapporto contrattuale (art. 13 del contratto stipulato fra le parti).

Affermano ancora le ricorrenti che lo jus variandi esercitabile dall'amministrazione con riguardo alla quantità di ciascuna delle

prestazioni offerte rendeva impossibile la valutazione della anomalia con riferimento alla sommatoria ponderale dei prezzi unitari, atteso che la valutazione iniziale di congruità economica effettuata sulla base delle quantità stimate dei singoli servizi avrebbe potuto essere facilmente sovvertita qualora la committente avesse variato la proporzione fra i servizi remunerativi e quelli eseguiti in perdita.

Si tratta, tuttavia, di un'affermazione che non tiene nella giusta considerazione la natura meramente accessoria della vigilanza con unità cinofile, rispetto agli altri servizi di vigilanza.

L'esecuzione della vigilanza con unità cinofila è, infatti, prevista solo due volte al giorno e comporta un impegno minimo di personale rispetto a quello richiesto per i restanti servizi di vigilanza che vedono complessivamente impegnate ogni giorno 53 guardie giurate oltre a quelle destinate alle ronde presso la Manifattura Tabacchi.

Per quanto l'Amministrazione abbia la possibilità di incrementarne la frequenza, l'ipotesi che esso possa assumere dimensioni paragonabili a quelle delle prestazioni di vigilanza fissa appare del tutto astratta ed inverosimile e non poteva certo essere posta alla base del giudizio di anomalia il quale deve basarsi su dati reali sussistenti al momento della formulazione dell'offerta e non può essere ancorato alla ricorrenza di eventi futuri ed ipotetici (Cons. giust. amm. Sicilia , 21 luglio 2008 , n. 605).

Infondata è, infine, la parte del terzo motivo di ricorso con la quale il raggruppamento BTV lamenta che l'Amministrazione avrebbe

immotivatamente dichiarato la congruità del costo della manodopera indicato da All System nella giustificazione della propria offerta, nonostante questo sia inferiore di tre Euro rispetto ai costi medi indicati nel decreto ministeriale del 2009.

La giurisprudenza ha da tempo chiarito che le tabelle ministeriali relative ai costi medi della manodopera non assumono valore di parametro assoluto ed inderogabile, ma svolgono una funzione indicativa ben suscettibile di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali svolte dall'offerente che, evidenziando una particolare organizzazione aziendale, può giustificare la sostenibilità di costi inferiori (T.A.R Lombardia Milano, sez. I, 12 novembre 2010, n. 7246).

E' stato altresì affermato che nel caso in cui la valutazione sull'offerta sospetta di anomalia si traduca in un giudizio di congruità, non è necessario che il provvedimento finale sia sorretto da una motivazione articolata che descriva le singole giustificazioni corredandole con apprezzamenti ulteriori, essendo sufficiente anche una motivazione espressa per relationem alle giustificazioni (TAR Liguria sez. II, 20 aprile 2011 , n. 645).

Nel caso di specie il fatto che l'Amministrazione abbia espresso un giudizio favorevole sulla congruità dell'offerta presentata dal raggruppamento All System senza supportarlo con un analitica motivazione non è, quindi, censurabile, essendo ciò semplicemente indice del fatto che le giustificazioni presentate dall'Impresa sono

state ritenute convincenti.

A tal fine occorre, peraltro evidenziare che All System fornisce già alla Regione Lombardia i servizi messi a gara e, quindi, appare del tutto plausibile quanto da essa dichiarato in ordine al fatto che lo scostamento (non rilevante) di tre Euro rispetto alle tabelle ministeriali sia dovuto a rilevazioni statistiche effettuate nella concreta gestione del medesimo servizio.

Il ricorso deve, quindi, essere respinto.

Il rigetto della domanda di annullamento della aggiudicazione del servizio a favore del raggruppamento All System, determina la carenza di interesse in relazione alla contestazione che investe la posizione della seconda graduata.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione Prima di Milano, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Dichiara improcedibile per carenza di interesse il ricorso incidentale. Condanna parte ricorrente alla refusione delle spese di lite che liquida in Euro 4.000 oltre IVA e c.p.a., in favore di Lombardia Informatica, Euro 4.000 in favore della Regione Lombardia, Euro 4.000 per il raggruppamento All System. Compensa le spese fra le ricorrenti e Sicurezza Professionale S.p.A. Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mariuzzo, Presidente

Raffaello Gisondi, Primo Referendario, Estensore

Alberto Di Mario, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/02/2012

IL SEGRETARIO

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