



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 621 del 2005, proposto dalla COOPERATIVA SOCIALE SENZA FRONTIERE a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Mauro Milan, con domicilio eletto presso Mauro Milan in Torino, via Buozzi, 3;

***contro***

COMUNE DI TORINO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Mariamichaela Li Volti, con domicilio eletto in Torino, Avvocatura Comunale, Via Corte d'Appello, 16;

***nei confronti di***

SANIBAL COOPERATIVA SOCIALE a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in proprio e quale capogruppo-mandataria del Raggruppamento Temporaneo di Imprese denominato A.M.M.C. – Agenzia Multietnica per la Mediazione Culturale, rappresentata e difesa dagli avv. Alessandro Sciolla, Sergio Viale, con domicilio eletto presso lo studio in Torino, corso Montevecchio, 68;

LA TALEA S.c. a r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, anche per il raggruppamento temporaneo C.M.C. Alma Mater;

***per l'annullamento***

- del provvedimento della Commissione di gara del 25 febbraio 2005, recante l'accertamento dell'anomalia dell'offerta proposta dalla ricorrente;
  - del provvedimento di esclusione della Cooperativa Senza frontiere dalla gara d'appalto concorso n. 80/2004, adottato dalla Commissione Giudicatrice nella seduta del 3 marzo 2005;
  - del provvedimento di aggiudicazione del servizio, non conosciuto;
  - di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;
- e per il risarcimento del danno patito.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune Torino e di Sanibal Cooperativa Sociale a r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2012 il dott. Vincenzo Salamone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso notificato in data 2 maggio 2005 la Cooperativa Sociale Senza Frontiere a.r.l. ha adito questo Tribunale Amministrativo al fine di ottenere, oltre al risarcimento del danno, l'annullamento dei seguenti atti: - "del provvedimento della Commissione di gara del 25 febbraio 2005, recante l'accertamento dell'anomalia dell'offerta proposta dalla ricorrente;

- del provvedimento di esclusione della Cooperativa Sociale Senza Frontiere dalla gara di appalto concorso n. 80/2004, adottato dalla Commissione Giudicatrice nella seduta del 3 marzo 2005;

- del provvedimento di aggiudicazione del servizio, non conosciuto;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali".

Parte ricorrente, premesso di essere una cooperativa che si occupa di attività socio-assistenziali, compresa la prestazione del servizio di mediazione interculturale, assume di essere stata invitata a partecipare alla gara per l'affidamento, nelle forme dell'appalto concorso, del servizio di mediazione interculturale per il triennio 1° settembre 2004 - 30 agosto 2007, periodo poi successivamente posticipato. La ricorrente espone di aver presentato la propria offerta per i tre lotti che costituivano l'appalto concorso e di essere stata sottoposta a valutazione di anomalia ai sensi dell'art. 25 D. Lgs. 157/1995 da parte della Commissione Giudicatrice. La Cooperativa Sociale Senza Frontiere, essendo stata esclusa dalla gara, propone ricorso - avente R.G. n. 1856/2004 - innanzi a questo TAR impugnando sia il provvedimento di esclusione dalla gara sia il provvedimento di aggiudicazione del servizio. Sul presupposto dell'ordinanza di questo TAR, la quale accoglieva l'istanza cautelare, il Comun e resistente revocava l'aggiudicazione del servizio e rinnovava la verifica dell'anomalia dell'offerta presentata dalla Cooperativa Sociale Senza Frontiere. A seguito dei chiarimenti forniti da parte ricorrente, la Commissione Giudicatrice escludeva l'offerta proposta dalla parte ricorrente per anomalia dell'offerta.

La ricorrente Cooperativa Sociale Senza Frontiere muove le seguenti censure:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 25 D. Lgs. N. 157/1995. Carezza di istruttoria e difetto di motivazione;
2. Violazione e falsa applicazione del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 9 marzo 2001. Violazione dell'art. 1 L. 7 novembre 2000 vi. 327. Eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifesta;
3. Violazione e falsa applicazione del D. M. 9 marzo 2001. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Difetto di motivazione;
4. Violazione e falsa applicazione del CCNL del 26 maggio 2004. Eccesso di potere, nelle figure sintomatiche del travisamento e dell'erronea valutazione dei fatti, dell'illogicità manifesta

attraverso i quali essa censura di fatto il comportamento della Pubblica Amministrazione che ha valutato la congruità dell'offerta sulla base dei valori tabellari contenuti nel Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 9 marzo 2001 relativi ai costi del lavoro e della sicurezza nelle gare d'appalto. In particolare, l'eccezione consiste nel rilevare che "i valori del D.M." in oggetto "sono stati determinati sulla base del CCNL per i lavoratori delle cooperative sociali stipulato l'8 giugno 2000, sostituito dal CCNL del 26 maggio 2004" e pertanto sulla base di un contratto collettivo non più in vigore alla data della presentazione delle offerte.

Da tale premessa la ricorrente desume l'illegittimità del comportamento della Pubblica Amministrazione, la quale, se avesse applicato il CCNL 26 maggio 2004 — sostiene la Cooperativa Sociale Senza Frontiere — avrebbe ritenuto regolare l'offerta proposta da parte avversaria, in quanto rispettosa degli aumenti minimi tabellari periodici, del riconoscimento dello scatto di anzianità e delle agevolazioni per le cooperative sociali. Parte ricorrente eccepisce altresì la carezza di istruttoria nel giudizio espresso dalla Amministrazione Aggiudicatrice in violazione e

falsa applicazione dell'art. 25 D. Lgs. N. 157/1995.

Il Comune di Torino e la società controinteressata si sono costituite in giudizio ed hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 24 ottobre 2012 la causa è passata in decisione.

#### DIRITTO

Il ricorso non è fondato

Con la Determinazione Dirigenziale della Divisione Servizi Sociali e rapporti con le aziende sanitarie - Settore stranieri e nomadi - n. mecc. 200403039/019 del 21/04/2004 veniva indetta la gara per l'affidamento mediante appalto concorso della gestione del servizio di mediazione interculturale nei servizi comunali, per il periodo dal 1/9/2004 al 31/8/2007 (lotti 1, 2 e 3). In data 25/5/2004 il Servizio Centrale Acquisti, Contratti e Appalti pubblicava l'avviso di indicenda gara nelle forme di legge, al fine di consentire agli interessati di inoltrare domanda di invito, da inviare al Protocollo Generale della Città di Torino (per la Divisione Servizi Sociali e Rapporti con le Aziende Sanitarie) entro il 17/6/2004.

In data 05/07/2004 il Servizio Centrale competente inviava le lettere di invito allegando copia del capitolato speciale e delle specifiche tecniche. Con le Determinazioni Dirigenziali della Divisione Servizi Sociali e Rapporti con le Aziende Sanitarie - Settore Stranieri e Nomadi - n. mecc. 0406077/19 del 15 luglio 2004 (doc. 4), n. mecc. 200407274/019 del 13 settembre 2004 e n. mecc. 200409431/019 del 9 novembre 2004 si posticipavano i termini iniziali e finali di decorrenza dell'appalto concorso in oggetto, prevedendo come termine iniziale il primo maggio 2005 e come termine finale il 31 dicembre 2007.

Con la Determinazione dirigenziale n. 255 del 17 maggio 2004 si approvava la sostituzione del capitolato d'oneri con le modifiche tecniche apportate agli artt. 4, 6 e 17 della gara per la gestione del servizio di mediazione interculturale nei servizi comunali. In data 16/08/2004 la Cooperativa Sociale Senza Frontiere faceva pervenire la sua offerta economica.

7) In data 14/9/2004 la Commissione prendeva atto delle quattro offerte pervenute e presentate, entro i termini prestabiliti, dal Coordinamento Mediatori Culturali CMC- Alma Terra, composta dalla Cooperativa Sociale La Talea, capogruppo, dall'Associazione Alma Terra; dal Raggruppamento Temporaneo d'Impresa AMMC composto dalla Cooperativa sociale Sanabil, capogruppo, dall'Associazione AMECU e Dalla Cooperativa Sociale Nova Familia; dalla Cooperativa Sociale Senza Frontiere e Dalla Piccola Cooperativa Sociale Le Radici e Le Ali.

La Commissione, dopo l'apertura immediata della busta senza intestazione, procedeva, in via preliminare, alla verifica della rispondenza della documentazione - presentata dai concorrenti elencati al punto sub 7) - ai requisiti richiesti dal capitolato speciale e, quindi, stabiliva l'ammissione di quei concorrenti che risultavano essere in regola con quanto indicato nella lettera d'invito.

I partecipanti, così come indicati al punto sub 7) — compresa quindi anche la ricorrente Cooperativa Sociale Senza Frontiere — venivano ammessi alla gara. Dal verbale del 14 settembre 2004 si evince che, una volta dichiarata chiusa la seduta pubblica, la Commissione procedeva, in seduta riservata, all'individuazione dei criteri per l'attribuzione dei punteggi ai progetti presentati e ammessi. La seduta veniva poi aggiornata per il 30 settembre 2004 al fine di valutare i progetti e attribuire i punteggi ai sensi sia dell'art. 9 del Capitolato Speciale sia dei criteri stabiliti dalla stessa Commissione. In data 30/9/2004, la Commissione, in relazione ai parametri ed ai criteri individuati nella seduta del 14 settembre), attribuiva i punteggi stabiliti dall'art. 9 del Capitolato Speciale relativamente alla valutazione dei progetti e dell'esperienza, aggiornando la seduta per consentire l'invio di formale lettera d'invito alle Ditte partecipanti alla gara per l'apertura delle offerte economiche). In data 13/10/04 la Commissione procedeva, in seduta pubblica, all'apertura delle buste contenenti le offerte economiche e definiva il

punteggio complessivo attribuito ai concorrenti: Raggruppamento temporaneo d'impresa AMMC - Capofila Cooperativa Sociale Sanabil:

Lotto uno Punti 91,29

Lotto due Punti 89,09

Lotto tre Punti 91,29

Il Coordinamento Mediatori Culturali CMC - Alma terra - Capofila Cooperativa Sociale La Talea:

Lotto uno Punti 87,72

Lotto due Punti 87,72

Lotto tre Punti 65,58

La Cooperativa Sociale Senza Frontiere:

Lotto uno punti 100

Lotto due punti 100

Lotto tre punti 100

Considerato che l'entità dell'offerta economica presentata dalla Cooperativa medesima per tutti e tre i lotti appariva anormalmente bassa (per il primo lotto l'offerta era di euro 429.375,00 rispetto ai 532.425,00 e 548.569,50 dei concorrenti; per il secondo euro 230.625,00 rispetto a euro 294.646,50 e 304.425,00; per il terzo 40.687,5 rispetto a 50.452,50 e 55.335,00) dava mandato agli uffici di verificare, ai sensi del D.lgs. 157/95 e s.m.i., se l'offerta economica presentata avesse carattere effettivamente basso rispetto alla prestazione, richiedendo, ai sensi della normativa vigente e dell'art. 9 ultimo capoverso del capitolato d'onori, precisazioni scritte in merito.

In ottemperanza a tale prescrizione, la Cooperativa Sociale Senza Frontiere trasmetteva le proprie deduzioni. Lo schema inviato da parte ricorrente però non dipanava i dubbi e le incertezze in ordine alle modalità di definizione dei costi orari.

A seguito sia di ulteriori precisazioni da parte della Cooperativa Sociale Senza Frontiere sia di un incontro in contraddittorio fra le parti, si giungeva ad una tariffa oraria pari a Euro 12,49.

Gli esiti di questa istruttoria e tutta la documentazione allegata

sono stati presentati in sede di Commissione dove, data lettura della documentazione attinente e sulla base delle verifiche svolte (ai sensi del D.Lgs. 157/95 e della L. 327/2000) dal Responsabile del procedimento riportate nella relazione finale, veniva esclusa l'offerta della Cooperativa Sociale Senza Frontiere in quanto, per tutti e tre i lotti indicati dal capitolato di gara, essa "si discosta in modo evidente dai parametri stabiliti dal decreto 15/002004 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (che determina il costo medio orario de/lavoro dei dipendenti delle cooperative del settore socio-sanitario, assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo, riferiti a gennaio novembre 2000.

Conseguentemente veniva rideterminata la posizione dei migliori offerenti dei diversi lotti in base al punteggio attribuito nella seduta del 13/10/2004 proponendo l'aggiudicazione del servizio di mediazione interculturale del lotto 1 e 3 al raggruppamento temporaneo d'impresa A.M.M.C., mentre il lotto 2 al coordinamento mediatori culturali - C.M.C. Almaterra. Con Determinazione Dirigenziale n. mec. 200412029/019 del 9 dicembre 2004 si procedeva alla formale aggiudicazione dell'appalto per il periodo dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2007.

Con ricorso avente RG n. 1856/2004 la Cooperativa Sociale Senza Frontiere adiva questo Tribunale Amministrativo Regionale impugnando i provvedimenti di esclusione dalla gara e di aggiudicazione del servizio agli altri due concorrenti. Con Ordinanza n. 12 del 12 gennaio 2005, questo TAR accoglieva l'istanza cautelare presentata dall'odierna ricorrente e, contestualmente, sospendeva l'efficacia dei provvedimenti impugnati, ordinando al Comune di Torino di attuare il provvedimento.

Con Determinazione Dirigenziale n. mec. 0500401/019 del 21 gennaio 2005 veniva revocata la determinazione dirigenziale di aggiudicazione del servizio di mediazione interculturale nei servizi comunali per il triennio 2004/2007 e veniva riconvocata la Commissione di Gara.

Premesso che i lavori riprendevano dalla fase di valutazione delle anomalie dell'offerta, veniva inviata via fax alla Cooperativa Sociale Senza Frontiere una richiesta di trasmissione — con termine perentorio entro le ore 12 del giorno 8 febbraio 2005 - di una relazione dettagliata ed analitica che evidenziasse la congruità dei prezzi offerti per la fornitura relativa all'appalto concorso in esame.

La ricorrente inoltrava una relazione contenente le precisazioni relative alla determinazione del costo orario del lavoro, basandosi sui dati storici della società nel rispetto del CCNL vigente.

Alla luce della relazione testè descritta, il costo totale orario, così come da prospetto indicato, risultava pari a Euro 12,50.

Nella seduta riservata del 25 febbraio 2005, la Commissione riesaminava le offerte economiche presentate per l'appalto concorso n. 80/2004, valutando, in particolare, i giustificativi prodotti dalla Cooperativa Sociale Senza Frontiere. La Commissione accertava l'anomalia dell'offerta, in quanto da un lato risultavano disapplicati il D.M. 9 marzo 2001 (doc. 21) e il CCNL 26 maggio 2004 e dall'altro le deduzioni prospettate a sostegno del costo orario offerto risultavano generiche.

A seguito di formale lettera di invito ai concorrenti ammessi alla gara e a seguito dell'esclusione della ricorrente, nella seduta pubblica del 3 marzo 2005, la Commissione rideterminava i migliori offerenti dei diversi lotti in base al punteggio attribuito nella seduta del 13 ottobre 2004.

Risultavano così aggiudicatari della gara il Raggruppamento Temporaneo d'Impresa — A.M.M.C. per i lotti 1 e 3 e il Coordinamento Mediatori Culturali - C.M.C. Alma Terra per il lotto 2.

Con Determinazione Dirigenziale n. mec. 200501787/019 del 14 marzo 2005 si procedeva alla formale aggiudicazione dell'appalto.

La Cooperativa Sociale Senza Frontiere censura l'operato della Pubblica Amministrazione che ha ritenuto di determinare l'esclusione della ricorrente in quanto l'offerta da quest'ultima proposta risultava palesemente contrastante con i criteri stabiliti nel decreto ministeriale 9 marzo 2001 e nel CCNL 26 maggio 2004.

Le doglianze non sono fondate.

Con riguardo alla lamentata violazione e falsa applicazione dell'art. 25 D.Lgs. 157/1995 osserva il Collegio che la valutazione numerica della anomalia era stata effettuata dalla Commissione nel verbale della seduta del 13 ottobre 2004 e successivamente anche nel verbale del 31 gennaio 2005, verbali che, costituendo parte integrante della procedura, sono da ritenersi richiamati nell'atto finale.

In punto rispetto del principio del contraddittorio la Pubblica Amministrazione discrezionalmente ha avviato la procedura di verifica, nel corso della quale ha determinato, effettuando gli opportuni calcoli e confronti, l'anomalia dell'offerta economica in pieno rispetto del contraddittorio fra il Comune e la Cooperativa Sociale Senza Frontiere.

Infondata è la censura di violazione e falsa applicazione del Decreto del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 9 marzo 2001 e sulla violazione dell'art. 1 della L. 7 novembre 2000 n. 327.

Giova premettere che in coerenza con l'orientamento per cui la verifica di anomalia non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, ma mira ad accertare se l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile o inattendibile, e dunque se dia o meno serio affidamento circa la corretta esecuzione dell'appalto, ancora recentemente è stato ribadito che (Consiglio di Stato, Sezione Sesta n.4801/2011) il procedimento di verifica è avulso da ogni formalismo ed è improntato alla massima collaborazione tra stazione appaltante e offerente; il contraddittorio deve essere effettivo; non vi sono preclusioni alla presentazione di giustificazioni,

ancorate al momento della scadenza del termine di presentazione delle offerte; mentre l'offerta è immodificabile, modificabili sono le giustificazioni, e sono ammesse quelle sopravvenute e compensazioni tra sottostime e sovrastime, purché l'offerta risulti nel suo complesso affidabile al momento dell'aggiudicazione, a garanzia di una seria esecuzione del contratto (Consiglio Stato, sez. VI, 21 maggio 2009, n. 3146).

Nei limiti della ragionevolezza (discendente da dati variabili tra i quali va annoverato, anche, anche quello rappresentato dalla complessità dell'appalto, dal valore del medesimo, dal numero delle voci oggetto di rilievo e giustificazioni, etc.), non vi sono limitazioni prefissate al potere di verifica della stazione appaltante, e, per altro verso, per la pacifica giurisprudenza infatti non è escluso che si possa procedere in sede di verifica di anomalia ad un limitato rimaneggiamento dei suoi elementi, purché la proposta contrattuale non venga modificata o alterata (Consiglio Stato, sez. VI, 7 marzo 2008, n. 1007; sez. VI, 26 aprile 2005, n. 1889; sez. V, 11 novembre 2004, n. 7346).

L'art. 1 della legge 7.11.2000 n. 327 dispone che "... nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizio e di forniture, gli enti aggiudicatoci sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro come determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali".

Attraverso i termini "adeguato e sufficiente", in effetti la legge citata n. 327 del 2000 dispone che gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia "adeguato e sufficiente rispetto" al costo del lavoro come determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale e chiarisce altresì, al comma 4, che tali tabelle hanno solo la funzione di parametri". Quindi la norma non prevede che i minimi tabellari siano da considerarsi inderogabili, anche perché essi non possono assumere siffatto ruolo assoluto in base alla normativa comunitaria sull'offerta anomala, in quanto verrebbero a determinare esclusione automatica dalla gara.

La valutazione dell'offerta da parte dell'Amministrazione, che ha ritenuto di avvalersi delle tabelle introdotte con D. M. 9 marzo 2001, costituisce espressione di legittima discrezionalità, avendo essa utilizzato il parametro più confacente alla ratio della norma legislativa medesima, tesa ad impedire che, al fine di ottenere l'aggiudicazione di pubblici appalti, l'impresa concorrente offra un prezzo talmente basso da non consentire l'adeguata remunerazione dei lavoratori che saranno impiegati nei servizi oggetto dalla gara.

Del resto, qualora si ritenesse non applicabile alla fattispecie in oggetto il D.M. 9 marzo 2001 gli identici parametri che costituiscono il costo del lavoro sono riscontrabili in misura identica nel D.M. 15 settembre 2004.

L'Ente, così come risulta dai documenti prodotti in giudizio ha verificato, analizzato adeguatamente le voci delle varie tabelle presentate dalla ricorrente nelle sue controdeduzioni.

Le tabelle assumono rilievo come indice di riferimento per le Amministrazioni giudicanti per valutare se "il valore economico sia adeguato e sufficiente (legge 327/200) rispetto al costo del lavoro". E la tabella allegata al D.M. 9 marzo 2001, ripresa dal D.M. 15 settembre 2004, si limita ad adeguare i valori delle singole voci in funzione degli aumenti derivanti dal Contratto stipulato il 26.5.2004.

Il riferimento al parametro delle tabelle ministeriali sul costo del lavoro è volto a impedire l'allegazione di giustificazioni sulla remuneratività delle offerte e a precludere alle amministrazioni di tenere conto di quelle eventualmente prodotte.

Infondata è la censura di violazione e falsa applicazione del CCNL del 26 maggio 2004.

L'esclusione è stata operata non solo sulla base del D.M. 9 marzo 2001, formalmente vigente all'epoca, ma anche

sulla base del CCNL 26 maggio 2004 (verbale del 25.02.2005 e doc. 18 — verbale del 3.03.2005).

Da queste considerazioni si desume che la Pubblica Amministrazione ha esattamente valutato come parametro il CCNL 26 maggio 2004, così come invocato dal ricorrente a pagina 6 del ricorso.

I parametri di calcolo del costo orario sono identici e invariati nel D.M. 9 marzo 2001, nel CCNL 26 maggio 2004 e nel D.M. 15 settembre 2004.

Con riguardo al rispetto degli aumenti minimi tabellari periodici l'affermazione che il costo orario medio pari a Euro 12,50 rispetti gli aumenti minimi tabellari periodici previsti dall'art. 75 del CCNL del 26 maggio 2004 è apodittica, nonché smentita nel verbale della Commissione avente data 25 febbraio 2005.

Con riguardo al riconoscimento dello scatto di anzianità previsto nel CCNL 26 maggio 2004 la Cooperativa Sociale Senza Frontiere ritenendo non applicabile, in quanto non più vigente, il D.M. 9 marzo 2001 sostiene che l'offerta non debba contemplare i tre scatti di anzianità (previsti dal decreto ora citato).

Non si tiene conto che identica disposizione è contenuta nel CCNL 26 maggio 2004, applicabile al caso di specie analogamente al D.M. 9 marzo 2001, per cui i tre scatti di anzianità devono essere considerati al fine della valutazione dell'anomalia dell'offerta.

Con riguardo alle agevolazioni di cui fruirebbe la ricorrente va rilevato che la mera allegazione di prospetti sintetici del costo dei lavori, contenenti la sola scomposizione delle sue diverse voci retributive e previdenziali, non vale a documentare il rispetto delle tariffe ministeriali, in difetto della necessaria, puntuale allegazione degli oneri e dei benefici catalogati all'art. 2 DM 9 marzo 2001 come idonei a consentire la deroga ai valori minimi indicati nelle tabelle.

Con riguardo al costo orario si lamenta, essendo calcolato dalla Commissione di gara sul presupposto del D.M. 9 marzo 2001, non sarebbe attendibile, in quanto il riferimento normativo non sarebbe applicabile al caso di specie.

La censura è infondata.

I fatti oggetto di causa sottostanno alla normativa prevista dal CCNL 26 maggio 2004, così come correttamente applicata dalla odierna convenuta, normativa che prevede parametri del costo del lavoro, numero ore lavorate e scatti di anzianità identici riferimenti a quelli contenuti nel D.M. 9 marzo 2001 e nel D.M. 15 settembre 2004.

Il provvedimento ministeriale ha una funzione essenzialmente contabile e statistica e viene utilizzato dalle stazioni appaltanti ai fini della valutazione della congruità dell'offerta, in base a quanto previsto dall'art. 1 della L. 327/2000.

Conseguentemente, le suddette tabelle rappresentavano il parametro che la Cooperativa Sociale Senza Frontiere avrebbe dovuto rispettare tendenzialmente al fine di una valutazione positiva dell'offerta proposta.

Come si evince dalla documentazione in atti, l'offerta presentata inizialmente dalla ricorrente era per il primo lotto di euro 429.375,00 rispetto ai 532.425,00 e 548.569,50 dei concorrenti; per il secondo euro 230.625,00 rispetto a euro 294.646,50 e 304.425,00; per il terzo 40.687,5 rispetto a 50.452,50 e 55.335,00) e il costo orario definito in euro 12,50.

L'offerta era dunque da considerarsi sospetta di anomalia, in quanto superava di un quinto la media delle offerte degli altri concorrenti.

Tale circostanza ha, pertanto, legittimamente determinato l'avvio della procedura di valutazione dell'anomalia, nel corso della quale è stato accertato che il discostamento tra il costo orario indicato per il V livello dalla tabella ministeriale e quello presentato dalla Cooperativa Sociale Senza Frontiere era evidente: le tabelle allegate al D.M. prevedono un costo orario di euro 16,58 euro (vecchie lire 31.108), mentre la tabella prodotta dalla ricorrente evidenziava il risultato di Euro 12.50.

La differenza riscontrata è stata giudicata, in assenza di giustificazioni sul discostamento sufficiente per individuare

l'incongruenza dell'offerta.

Successivamente alla trasmissione da parte della ricorrente delle giustificazioni relative alla tariffa oraria, la Pubblica Amministrazione le ha analiticamente valutate e, con l'utilizzo della discrezionalità tecnica, le ha ritenute non congrue (verbale del 25.02.2005). Tale analitica valutazione è stata condotta con riferimento alle tabelle ministeriali e al contratto collettivo pro tempore vigenti e pertanto, al momento della presentazione dell'offerta, risultavano essere vigenti il D.M. 9 marzo 2001 ed il successivo CCNL 26 maggio 2004.

I parametri per il costo del lavoro (a titolo esemplificativo il numero di ore lavorate, gli scatti di anzianità, ecc.) sono identici sia nel decreto ministeriale del 2001 sia nel successivo D.M. del 15 settembre 2004, oltre che nel contratto collettivo nazionale applicabile al momento dell'offerta. La Pubblica Amministrazione ha quindi rispettato il dettato normativo garantendo l'instaurazione e il corretto svolgimento del contraddittorio, mettendo in condizione la ricorrente di svolgere deduzioni sulla questione del costo orario.

A seguito di tale dialettica (a deduzioni di parte ricorrente corrispondevano delle controdeduzioni della Città di Torino) e alla luce di un'attenta valutazione, l'Ente ha ritenuto che la Cooperativa Sociale Senza Frontiere avesse svolto deduzioni generiche ed equivoche, non apportando elementi idonei e validi a dipanare le incertezze sia sulla questione del costo del lavoro sia con riferimento agli altri criteri dell'articolo 25 del DLgs n. 157/1995.

La Commissione Giudicatrice ha puntualmente evidenziato che la ricorrente, nel formulare la propria offerta, non aveva tenuto in considerazione gli aumenti del minimo stipendiale previsti dal C.C.N.L. del 26 maggio 2004 per i tre anni di durata dell'appalto: € 1.137,43 dal 01/01/2004, € 1.175,88 dal 01/1/2004 ed € 1.214,33 dal 01/11/2005. La Commissione Giudicatrice ha quindi determinato lo sviluppo stipendiale del V° livello retributivo, calcolando il minimo tabellare ponderato (pari ad € 1.197,57 mensili). Su tale cifra ha applicato gli altri parametri, così come indicati dalla Cooperativa ricorrente nella tabella 1, determinando il costo orario in € 13,32, contro gli € 12,47 indicati dalla Coop. Controinteressata.

Per la valutazione dell'anomalia dell'offerta, la Commissione Giudicatrice non ha in alcun modo utilizzato i valori del costo del lavoro di cui al citato D.M. 9 marzo 2001.

Al contrario, sulla base delle previsioni del nuovo C.C.N.L. del 26 maggio 2004, ha ricostruito, mese per mese, per tutto il periodo di vigenza dell'appalto, la retribuzione minima di un operatore di V° livello, confrontandola con il costo del lavoro indicato dalla ricorrente nella propria offerta, che è risultata anomala poiché non tiene in considerazione gli aumenti minimi stipendiali.

Dall'esame dell'offerta e delle giustificazioni fornite dalla ricorrente, è altresì emerso che la stessa ha applicato un unico scatto di anzianità pari ad € 0,55 mensili, a fronte di una previsione contrattuale del C.C.N.L. di 3 scatti di anzianità del valore di € 20,66 ciascuno.

La ricorrente ha indicato una media di ore effettivamente lavorate, pari a 1660, di gran lunga superiore rispetto a quella prevista nella tabella ministeriale del 9 marzo 2001, pari a 1578. E ciò, senza giustificare in alcun modo l'utilizzo di siffatti diversi parametri di calcolo.

La Commissione Giudicatrice ha evidenziato che "non risultano documentate circostanze utili ad avvalorare i presupposti del calcolo del costo orario prospettato dalla Cooperativa (quali sono le circostanze di fatto attinenti la mancata applicazione degli scatti di anzianità e quelle relative alla disapplicazione del numero di ore lavorate)".

Osserva il Collegio che è onere dell'impresa, che fornisce le giustificazioni in ordine all'anomalia dell'offerta, provare le circostanze di fatto poste a fondamento delle giustificazioni stesse.

Ne consegue che la Commissione Giudicatrice non ha disposto l'esclusione "automatica" della ricorrente dalla gara e una volta accertato l'evidente scostamento dell'offerta rispetto ai minimi contributivi applicabili, ha verificato se fossero documentate particolari circostanze di fatto, tali da giustificare i valori economici espressi nell'offerta.



La Commissione Giudicatrice ha determinato il costo medio orario di un operatore di V° livello, utilizzando tutti i parametri forniti dalla stessa ricorrente e variando soltanto il minimo tabellare, dovendo tenere conto degli aumenti previsti dal C.C.N.L. 26 maggio 2004.

La cifra così determinata, pari ad € 13,30, risulta già molto superiore rispetto a quella indicata dalla ricorrente in € 12,47. A tali importi, occorre altresì aggiungere l'importo degli oneri gestionali. Nella tabella di determinazione del costo orario di un dipendente della Cooperativa ricorrente viene indicata la cifra offerta di € 12,50, di cui € 0,88 di oneri gestionali.

Pertanto la stessa ricorrente determina il costo orario di un generico operatore di V° livello in € 12,47, oltre oneri di gestione ed evidenza che il costo orario di un proprio dipendente inquadrato al V° livello sarebbe addirittura di € 11,62 oltre € 0,88 di oneri gestionali.

Detto importo si discosta, in ribasso, di quasi 2 euro all'ora rispetto all'importo minimo determinato dall'Amministrazione con riferimento ai minimi contrattuali vigenti, tenuto conto degli aumenti periodici previsti.

Come detto, la ricorrente non ha allegato particolari circostanze di fatto che giustificassero tale scostamento.

Ne consegue allora che, stante la rilevante differenza tra gli importi minimi contrattuali così come determinati dalla Commissione Giudicatrice sulla base del vigente C.C.N.L., ed in assenza di qualsiasi giustificazione da parte della ricorrente per la propria offerta, l'Amministrazione non poteva che ritenere anomala ed ingiustificata l'offerta, escludendo la Cooperativa ricorrente dalla gara.

La ricorrente ha dichiarato un numero annuo di ore mediamente lavorate (1660) superiore alle previsioni del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale di cui al citato D.M. 9 marzo 2001 (di ore 1578, rimasto invariato anche nel nuovo D.M. del 15 settembre 2004) mentre la giustificazione delle offerte anomale dal punto di vista del costo del lavoro deve fondarsi su elementi di costo c.d. oggettivi (ad es. un regime fiscale più favorevole, la non dovutezza in applicazione del CCNL, di indennità, et similia), non potendo invero giustificarsi su elementi non oggettivi: quale, ad esempio, la previsione di un minor numero di ore mediamente non lavorate, rispetto alla valutazione prudenzialmente effettuata dal Ministero del Lavoro e dalle Parti sociali.

Infatti, la non debenza di un'indennità e/o l'applicazione di un'aliquota fiscale più favorevole sono elementi oggettivi, predeterminati direttamente dalla legge e/o dai Contratti Collettivi.

Applicando quindi il dato normativo vigente, la Commissione legittimamente non ha ravvisato le circostanze utili ad avvalorare l'offerta della cooperativa.

Il ricorso va, pertanto rigettato.

In relazione alla complessità delle questioni oggetto del giudizio anche in relazione alla data di proposizione del gravame sussistono i presupposti per disporre tra le parti la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente, Estensore

Ofelia Fratamico, Referendario

Manuela Sinigoj, Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/11/2012

IL SEGRETARIO

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