



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 55 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Sodexo Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Maurizio Boifava, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Roberta Francorsi in Aosta, via Monte Vodice, 16;

contro

Comunita' Montana dell'Evancon, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Hebert D'Herin, con domicilio eletto presso la Segreteria del TAR Valle D'Aosta in Aosta, piazza Accademia S. Anselmo, 2;

nei confronti di

Capas Societa' Cooperativa A R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Bruno Poy e Piergiorgio Martinet, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Piergiorgio Martinet in Aosta, via B. Festaz, 7;

per l'annullamento

- della determinazione del responsabile dei servizi sociali n. 57 del 21 giugno 2012, non producibile perchè mai trasmessa, di aggiudicazione definitiva alla controinteressata della procedura "per l'affidamento del servizio di ristorazione degli utenti dei servizi socio-assistenziali della comunità montana", di cui la ricorrente ha avuto notizia per il tramite della comunicazione pervenuta in data 25 giugno 2012;
- dei processi verbali di gara tutti, ivi compresi quelli del sub procedimento di valutazione dell'offerta anomala della controinteressata;
- nonché, come da atto di motivi aggiunti notificato alle controparti e depositato in segreteria il 31.10.2012, dell'offerta tecnica redatta dalla ditta Capas soc. coop. a r.l. aggiudicataria dell'appalto dei servizi di che trattasi, documento versato agli atti di causa dalla Comunità Montana dell'Evancon;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Comunita' Montana dell'Evancon e di Capas Societa' Cooperativa A R.L.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 gennaio 2013 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi per le parti

gli avvocati: Maurizio Boifava per la parte ricorrente, Hebert d' Herin per la Comunità Montana e Piergiorgio Martinet per la cooperativa controinteressata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con bando spedito per le pubblicazioni il 2 marzo 2012, la Comunità montana dell'Evançon ha indetto una procedura aperta per l'affidamento del servizio di preparazione, confezionamento ed eventuale trasporto dei pasti per gli utenti dei servizi socio-assistenziali gestiti dalla comunità montana, per la durata di tre anni (dal 1 giugno 2012 al 31 maggio 2015), con possibilità di proroga per un anno alle medesime condizioni.

La legge di gara ha stabilito l'importo presunto dell'appalto in € 1.936.524,40 IVA esclusa, di cui € 2.720,00 per oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso, ed ha previsto l'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con distribuzione del punteggio complessivo di 100 punti tra l'offerta economica (massimo 30 punti) e quella tecnica (massimo 70 punti).

2. Alla gara hanno partecipato sei concorrenti, uno dei quali è stato escluso in esito all'esame della documentazione di gara per la mancata dimostrazione del possesso requisiti di ordine generale di cui all'art. 38 del Codice dei Contratti, mentre altre tre sono state escluse in esito all'esame dell'offerta economica per la mancata presentazione della dichiarazione relativa ai costi di sicurezza aziendali.

Quanto alle due concorrenti rimaste in gara (Sodexo Italia s.p.a. e Capas s.c.a.r.l.), l'esame delle offerte tecniche ed economiche ha dato il seguente esito:

1. Capas scarl, con il punteggio complessivo di 91,00 (61,91 per l'offerta tecnica + 29,09 per l'offerta economica);
2. Sodexo Italia s.p.a., punteggio complessivo 67,40 (50,25 offerta tecnica + 17,15 offerta economica).
3. L'offerta prima graduata è sottoposta a verifica di anomalia.

L'interessata ha prodotto le giustificazioni di cui all'art. 87 del Codice dei Contratti, che tuttavia la commissione non ha reputato pienamente soddisfatti, chiedendo ulteriori giustificazioni su specifici aspetti dell'offerta. L'interessata ha prodotto nuove giustificazioni e in data 4 giugno 2012 si è svolto un incontro presso gli uffici della Comunità montana tra la commissione di gara e i legali rappresentanti della concorrente aggiudicataria, per approfondire i profili di criticità dell'offerta.

In esito a tale incontro, le spiegazioni fornite dai legali rappresentanti della concorrente sono state ritenute "esaustive in ogni parte", sicchè con determinazione del responsabile dei Servizi Sociali n. 57 del 21 giugno 2012 la stazione appaltante ha disposto l'aggiudicazione definitiva del servizio alla società CAPAS s.c.a.r.l., dandone comunicazione alla concorrente seconda graduata con nota del 25 giugno 2012.

4. Il 29 giugno successivo la stazione appaltante ha proceduto alla consegna in via d'urgenza del servizio all'aggiudicataria, in pendenza della sottoscrizione del contratto.

5. Con ricorso consegnato per la notifica il 24 luglio 2012 e depositato il 27 luglio 2012, la società Sodexo Italia s.p.a. ha impugnato l'atto di aggiudicazione definitiva e ne ha chiesto l'annullamento, con le conseguenziali pronunce caducatorie e risarcitorie, sulla base di due motivi, con i quali ha dedotto che l'offerta aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara perché anomala, sotto due distinti profili:

I) per aver totalmente omissso di indicare e di quantificare, nelle giustificazioni presentate in seno al procedimento di verifica dell'anomalia, la voce relativa alle spese generali;

II) per aver previsto un numero di addetti (4) inidoneo a garantire lo svolgimento del servizio, salvo poi mutare successivamente tale numero di addetti, durante la seduta di verifica dell'anomalia, con l'impegno a garantire, nella fase iniziale di avvio del servizio, la presenza di "altre quattro persone": con ciò non solo confermando l'inidoneità

del numero di addetti indicato in offerta, ma modificando i termini dell'offerta stessa in sede di verifica dell'anomalia, in violazione di consolidati principi giurisprudenziali; inoltre, l'inidoneità di soli quattro addetti a gestire il servizio sarebbe confermata dalla stessa ditta fornitrice del centro cottura, la quale, rispondendo ad uno specifico quesito della ricorrente, avrebbe affermato che per produrre 260 pasti al giorno necessiterebbero almeno 8 addetti; infine, la ditta aggiudicataria avrebbe omesso di indicare l'incidenza economica degli ulteriori quattro addetti (pari a circa € 15.984,00 applicando le tabelle ministeriali); se l'avesse fatto, l'utile d'impresa indicato in offerta (circa € 20.000) si sarebbe ridotto ad un valore meramente simbolico e non remunerativo.

6. Con separata istanza, la società ricorrente ha chiesto al tribunale di ordinare alla stazione appaltante l'esibizione in giudizio dell'offerta tecnica aggiudicataria.

7. Si è costituita la Comunità montana dell' Evançon resistendo al gravame.

8. Si è costituita anche la controinteressata CAPAS scarl eccependo la tardività del ricorso ("perché notificato il 27.07.2012"); in subordine, nel merito, contestando la fondatezza del gravame ed invocandone il rigetto.

9. In data 8 ottobre 2012 la società ricorrente ha rinnovato la propria istanza istruttoria, in esito alla quale la stazione appaltante ha depositato spontaneamente in giudizio l'offerta tecnica della ditta aggiudicataria.

10. Con motivi aggiunti notificati il 30.10-02.11.2012 e depositati il 31.10.2012 la società ricorrente ha dedotto ulteriori profili di illegittimità dell'atto di aggiudicazione già impugnato, in particolare lamentando:

III) che la società aggiudicataria non avesse valorizzato nella propria offerta economica i costi di alcune figure apicali della propria "pianta organica" previste nell'offerta tecnica, e precisamente: il Responsabile d'Area, il Responsabile dell'azienda alimentare, il Responsabile del Sistema Qualità e il responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione; tali costi, comunque non inferiori ad € 9.842,04, se indicati, avrebbero saturato o comunque ridotto a valori simbolici l'utile economico (utile residuo € 2.517,91);

IV) che la società aggiudicataria avesse previsto nella propria offerta tecnica che talune prestazioni proprie del servizio affidato, incluse quelle relative alla preparazione dei pasti e alla sanificazione del centro cottura, sarebbero state svolte anche da volontari non retribuiti, con ciò violando sia l'art. 25 del c.s.a. d'appalto (concernente l'obbligo di gestire il servizio con "proprio personale, professionalmente qualificato e costantemente aggiornato e addestrato"), sia la L. 266/1991 sulle attività di volontariato.

11. La trattazione della domanda cautelare proposta con il ricorso introduttivo è stata rinviata al merito su istanza di parte.

12. In prossimità dell'udienza di discussione le parti hanno integrato le proprie difese.

13. All'udienza pubblica del 16 gennaio 2013, la causa è stata discussa e trattenuta per la decisione.

14. Il giorno stesso è stato pubblicato il dispositivo della presente decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente va dichiarata la cessazione della materia del contendere relativamente all'istanza di accesso proposta dalla ricorrente all'offerta tecnica della società controinteressata, dal momento che la predetta offerta è stata prodotta in corso di causa dalla stazione appaltante ed è stata acquisita agli atti del giudizio.

La stessa difesa di parte ricorrente ha confermato in udienza che la domanda istruttoria da essa formulata è stata integralmente soddisfatta.

2. Sempre in via preliminare, va respinta l'eccezione di tardività del ricorso principale sollevata dalla difesa della società controinteressata, dal momento che l'atto di aggiudicazione definitiva è stato comunicato alla società ricorrente in data 25 giugno 2012 mentre il ricorso è stato consegnato per la notifica il 24 luglio 2012, quindi entro il termine decadenziale di 30 giorni previsto dalla normativa di settore.

3. Nel merito, peraltro, il ricorso e i motivi aggiunti sono infondati sotto tutti i profili dedotti.

Giova premettere che, secondo consolidati principi giurisprudenziali, il giudizio di verifica della congruità di un'offerta apparentemente anomala ha natura globale e sintetica sulla serietà o meno dell'offerta nel suo insieme, restando irrilevanti eventuali singole voci di scostamento.

Tale verifica non ha, dunque, per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze dell'offerta economica, essendo invero finalizzata ad accertare se l'offerta sia attendibile nel suo complesso e, dunque, se dia o meno serio affidamento circa la corretta esecuzione dell'appalto, sicché ciò che rileva è che l'offerta rimanga nel complesso "seria".

Sul piano processuale, con riguardo al procedimento di verifica dell'anomalia delle offerte, il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni compiute dalla stazione appaltante sotto il profilo della loro logicità e ragionevolezza e della congruità dell'istruttoria, ma non può operare autonomamente la verifica della congruità dell'offerta presentata e delle sue singole voci, poiché, così facendo, invaderebbe una sfera propria della pubblica amministrazione nell'esercizio della discrezionalità tecnica.

Nel caso di specie, ritiene il collegio che la stazione appaltante abbia esercitato correttamente la propria discrezionalità tecnica alla luce di un'istruttoria congrua ed accurata.

A) Quanto alla mancata indicazione delle "spese generali".

Ritiene il collegio che la mancata indicazione delle "spese generali" nell'offerta economica della ditta aggiudicataria non costituisca un elemento idoneo ad inficiare la valutazione della commissione circa la complessiva attendibilità dell'offerta, atteso che:

- la società aggiudicataria ha dettagliatamente indicato in sede di giustificazione tutti gli elementi di costo dell'offerta praticata, con riferimento sia al costo del personale sia al costo di gestione, per un importo complessivo pari al 73 dell'importo contrattuale;
- le limitate dimensioni dell'aggiudicataria fanno ragionevolmente presumere che le spese generali abbiano un'incidenza scarsamente significativa;
- i costi relativi all'affitto del centro di cottura sono insussistenti nel caso di specie, posto che la Comunità montana ha messo a disposizione dell'appaltatore, in comodato d'uso gratuito, un centro di cottura nuovo, funzionante e completo di attrezzature e di utensileria;
- l'assenza di riferimenti agli eventuali costi di stipulazione del contratto, agli oneri finanziari per la costituzione delle prescritte garanzie e alle spese di gestione amministrativa del servizio è comunque compensata dalla sovrastima di altre voci di costo, prima fra tutte quella relativa alla manutenzione ordinaria: costo quantificato dall'aggiudicataria in € 4.000 per anno, ma che la società aggiudicataria ben difficilmente si troverà a dover sostenere, tenuto conto che il centro di cottura e le attrezzature che lo compongono sono coperte da garanzia di fabbricazione per 48 mesi "comprendente la prestazione della mano d'opera ed ogni attività necessaria a garantire il ripristino del perfetto funzionamento, compresa la sostituzione dei pezzi di ricambio che dovesse necessitare";
- lo stesso costo del personale è stato quantificato dall'aggiudicataria secondo criteri prudenziali, sulla scorta delle tabelle ministeriali che tengono conto dell'incidenza del tasso di assenteismo, garantendo il margine economico per eventuali sostituzioni e imprevisti.

In definitiva, il procedimento di verifica dell'anomalia è stato condotto con il dovuto scrupolo, attraverso reiterate richieste di chiarimenti e di giustificazioni, e si è concluso con un giudizio non manifestamente illogico o irragionevole, benché sinteticamente espresso, riferito globalmente all'attendibilità dell'offerta nel suo complesso, a prescindere da eventuali carenze di singole, marginali, voci di costo.

La censura in esame va quindi respinta.

B) Quanto al numero di addetti al centro cottura.

La legge di gara non prescriveva un numero minimo di addetti al centro cottura, limitandosi a prescrivere che il servizio fosse gestito dall'appaltatore "con il proprio personale in numero sufficiente".

Tale profilo, ai sensi dell'art. 12 del disciplinare di gara, rilevava solo ai fini dell'attribuzione del punteggio (massimo 15 punti) relativo al criterio di valutazione afferente alla "composizione del team proposto per lo svolgimento del servizio".

La società aggiudicataria ha indicato 4 addetti e ha conseguito 12,5 punti.

I dubbi sollevati in prima istanza dalla commissione di gara in ordine alla adeguatezza di soli quattro addetti a gestire il servizio sono venuti meno a seguito dei chiarimenti forniti dall'interessata in sede di verifica di anomalia, alla luce delle caratteristiche tecniche del centro cottura (tecnologicamente avanzato), delle competenze professionali del team proposto e della natura del servizio appaltato (relativamente semplice, contemplando solo la preparazione dei pasti, non anche la consegna ed il trasporto degli stessi) e all'organizzazione dello stesso (incentrato su un unico centro di cottura, più agevole da gestire anche con poco personale in luogo di più centri di cottura sparsi sul territorio).

La circostanza che in sede di giustificazioni il legale dell'impresa aggiudicataria abbia affermato che in fase di avvio della gestione i quattro addetti sarebbero stati affiancati da altre quattro persone, non determina una modificazione dell'offerta originaria, trattandosi di circostanza del tutto contingente finalizzata solo a "seguire le prime fasi cruciali e apportare eventuali aggiustamenti". Del resto, la società controinteressata ha documentato in giudizio che, sin dall'inizio, il servizio è stato svolto sempre e soltanto da quattro addetti (docc. 6 e 7 fascicolo controinteressata).

Anche sotto tale profilo, le valutazioni svolte dalla commissione di gara in esito al procedimento di verifica dell'anomalia appaiono al collegio esenti da vizi di manifesta illogicità e/o irragionevolezza, gli unici sindacabili da questo giudice.

La e-mail della società costruttrice del centro cottura non giova alla tesi di parte ricorrente, perché non specifica se il numero di addetti indicati come necessari per la gestione del centro cottura (8) si riferisca al fabbisogno di personale per la produzione dei 260 pasti giornalieri oggetto del bando, oppure il funzionamento dell'impianto a pieno regime (500 pasti al giorno).

La censura in esame va quindi disattesa.

C) Quanto alla mancata valorizzazione di altre figure professionali apicali.

Anche tale censura è infondata.

I compiti assegnati al Responsabile d'Area appaiono concentrati solo nella fase di "start-up" del servizio, mentre nella fase successiva a tale figura è richiesta una mera reperibilità telefonica. Il monte ore annuo (156 ore) considerato nell'offerta tecnica della controinteressata appare ragionevole in relazione ai compiti limitati assegnati a tale figura, e un'ipotetica valorizzazione avrebbe inciso in misura non significativa sul valore dell'offerta, essendo comunque compensata dalle citate sovrastime dei costi del personale.

Le figure del Responsabile dell'azienda alimentare e del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione coincidono, nel caso di specie, con il dirigente della cooperativa aggiudicataria. Non appare irragionevole ritenere che le relative mansioni non siano oggetto di una remunerazione distinta da quella connessa alla qualifica dirigenziale dell'interessato.

D) Quanto all'utilizzo di personale volontario.

Il possibile impiego di volontari era previsto dal disciplinare di gara quale "arricchimento del progetto, in aggiunta al lavoro degli operatori professionali".

L'impiego di tale personale è stato previsto dalla legge di gara in via del tutto ipotetica.

L'aggiudicataria ha previsto la possibilità di avvalersi di personale volontario ad integrazione del personale retribuito stabilmente assunto, ma ha conseguito zero punti per tale voce dell'offerta.

Si tratta quindi di un profilo dell'offerta che non ha avuto alcuna incidenza sulla valutazione di attendibilità dell'offerta aggiudicataria né sull'esito della gara.

La censura va quindi disattesa.

4. Conclusivamente, alla luce considerazioni sopra esposte, il ricorso va respinto perché infondato sotto tutti i profili dedotti.

5. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta (Sezione Unica), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti indicati in epigrafe, li respinge.

Condanna la parte ricorrente a rifondere all'amministrazione resistente e alla società controinteressata le spese di lite, che liquida in € 3.000 (tremila) oltre accessori di legge in favore di ciascuna di esse.

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

Così deciso in Aosta nella camera di consiglio del giorno 16 gennaio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Davide Soricelli, Presidente FF

Ariberto Sabino Limongelli, Referendario, Estensore

Diego Spampinato, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/02/2013

IL SEGRETARIO

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