



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 Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6 del 2013, proposto da:

- Pulitori ed Affini S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, in proprio e quale mandataria di costituendo raggruppamento con Miorelli Service S.p.a.,

- Miorelli Service S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, in proprio e quale mandante di costituendo raggruppamento con Pulitori ed Affini S.p.a.,

rappresentate e difese dagli avv.ti Massimiliano Brugnoletti e Barbara Maseri e con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Trento, via Franceschini, n. 22

contro

Azienda Pubblica di Servizi alla Persona S. Spirito - Fondazione Montel, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Daria de Pretis e Roberta de Pretis e

con domicilio eletto presso il loro studio in Trento, via S. Trinità, n. 14

nei confronti di

- Pulinet Servizi S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonio Tita e Piero Costantini e con domicilio eletto presso il loro studio in Trento, via Lunelli, n. 48
- Azienda Pubblica di Servizi alla Persona San Valentino - Città' di Levico Terme, non costituita in giudizio;
- Azienda Pubblica di Servizi alla Persona San Giuseppe di Roncegno Terme, non costituita in giudizio

per l'annullamento

- * - quanto al ricorso principale:
 - del provvedimento del 6 dicembre 2012 (verbale della commissione di gara n. 4 del 6.12.2012), comunicato il 17 dicembre 2012, con cui l'A.P.S.P. S. Spirito - Fondazione Montel ha ritenuto anomala l'offerta presentata dal r.t.i. Pulitori ed Affini - Miorelli Service, per la gara finalizzata all'affidamento del servizio di pulizie ambientali e smaltimento rifiuti, disponendone, per l'effetto, l'esclusione e con il quale ha altresì aggiudicato provvisoriamente la gara a Pulinet Servizi S.r.l.;
 - del verbale di valutazione delle offerte anormalmente basse n. 4 del 15 novembre 2012;
 - del verbale di valutazione delle offerte anormalmente basse n. 5 del 21 novembre 2012;

- del verbale di valutazione delle offerte anormalmente basse n. 6, del 6 dicembre 2012, in cui è stata ritenuta anomala l'offerta del r.t.i. Pulitori ed Affini - Miorelli Service;
- della determinazione del Direttore generale n. 342, del 27 dicembre 2012, comunicata il successivo 28 dicembre, con cui la stazione appaltante ha approvato i lavori della commissione e aggiudicato definitivamente la gara a Pulinet Servizi S.r.l.;
- in via subordinata, della deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 24, del 24 settembre 2012, con cui è stata nominata una specifica commissione per procedere alla verifica dell'anomalia dell'offerta;
- di tutti gli altri atti connessi e consequenziali;
- * - quanto al ricorso incidentale:
 - dei verbali e degli atti di gara nella parte in cui non hanno escluso l'offerta presentata dalle ricorrenti principali e del bando di gara nella parte in cui non ha previsto l'obbligo per i concorrenti di indicare in sede di offerta i costi aziendali per la sicurezza.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona S. Spirito - Fondazione Montel;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Pulinet Servizi S.r.l.;

Visto il ricorso incidentale proposto da Pulinet Servizi S.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 giugno 2013 il cons. Alma Chiettini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con bando datato 18 maggio 2012 l'Azienda per i servizi alla persona S. Spirito - Fondazione Montel di Pergine Valsugana, anche per conto delle Aziende per i servizi alla persona S. Valentino di Levico Terme e S. Giuseppe di Roncegno Terme, ha indetto una procedura aperta per l'affidamento, per cinque anni, del servizio di pulizie ambientali e di smaltimento rifiuti.

L'importo posto a base d'appalto era pari a 2.812.500,00 € e per l'aggiudicazione era stato prescelto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa da individuarsi in base ai seguenti parametri: offerta economica, punti 40; offerta tecnica, punti 60, da assegnare in base a individuati tre elementi di valutazione, a loro volta suddivisi in sub-parametri.

2. All'esito del confronto comparativo delle offerte pervenute, è risultata la seguente graduatoria: 1° classificato raggruppamento Italcappa cooperativa sociale - Issitalia A. Barbato s.r.l., con 89,275 punti; 2° classificato raggruppamento Pulitori ed Affini s.p.a. - Miorelli Service s.p.a. con 88,737 punti; 3° classificato, Pulinet Servizi s.r.l. con 87,408 punti.

3. Le offerte classificatesi al primo e al secondo posto sono però

risultate anomale in base a quanto disposto dall'art. 86, comma 2, del codice dei contratti pubblici, per cui la Stazione appaltante ha nominato una commissione con il compito di esaminare le giustificazioni prodotte dai concorrenti.

Dopo aver valutato e giudicato anomala l'offerta del raggruppamento primo classificato, la commissione ha esaminato la proposta del secondo classificato, ossia del raggruppamento ricorrente. La commissione ha chiesto dapprima le giustificazioni (con nota del 31.10.2012); poi (in data 16.11.2012) ulteriori chiarimenti riferiti, in particolar modo, all'organizzazione delle ore di lavoro per l'espletamento dei servizi di pulizie straordinarie, e quindi convocato il concorrente per il contraddittorio avvenuto in data 28.11.2012.

All'esito della procedura, la commissione ha ritenuto l'offerta del raggruppamento Pulitori ed Affini - Miorelli Service "*non accettabile*", perché sottostimata con riferimento alle ore previste per i servizi di pulizie straordinarie. Pertanto, nella seduta del 6.12.2012 la Commissione di gara, preso atto di dette conclusioni, ha disposto l'esclusione dalla procedura del nominato raggruppamento e aggiudicato provvisoriamente il servizio alla società Pulinet.

4. Le due imprese in a.t.i. hanno pertanto impugnato il provvedimento di esclusione e quello di aggiudicazione alla controinteressata, deducendo i seguenti motivi di diritto:

I - violazione degli artt. 86, 87 e 88 del codice dei contratti pubblici, eccesso di potere per travisamento ed erroneità dei presupposti;

le ricorrenti contestano la motivazione con cui è stata disposta

l'esclusione e rilevano che la Stazione appaltante sarebbe incorsa in un duplice errore: sia perché le ore per le pulizie straordinarie non sarebbero state oggetto dell'offerta, sia perché, in ogni caso, la loro proposta non sarebbe stata alternativa a quella di gara ma frutto di compensazioni entro la capienza dell'offerta originaria;

II - ancora violazione degli artt. 86, 87 e 88 del codice dei contratti pubblici, eccesso di potere per travisamento ed erroneità dei presupposti; difetto di motivazione, violazione dell'art. 46, comma 1 bis, del codice dei contratti pubblici;

le ricorrenti asseriscono che la loro offerta sarebbe stata ritenuta anomala solo in relazione alla voce relativa alle ore di lavoro per le pulizie straordinarie, così disattendendo il principio che l'offerta deve essere valutata nella sua globalità e non confutando singole voci;

III - violazione dell'art. 88 del codice dei contratti pubblici e degli artt. 284 e 121 del D.P.R. 5.10.2010, n. 207;

in via subordinata, le deducenti hanno altresì contestato che la commissione preposta alla verifica dell'anomalia dell'offerta abbia operato con un numero pari di componenti, con ciò violando i principi in tema di funzionamento degli organi collegiali.

5. Il raggruppamento ricorrente ha altresì chiesto, in via cautelare, la sospensione dei provvedimenti impugnati.

6. Si è costituita in giudizio la Società controinteressata chiedendo la reiezione del ricorso nel merito.

7. Nei termini di rito si è costituita anche l'A.P.S.P. S. Spirito Fondazione Montel, difendendo i provvedimenti impugnati dalle

censure opposte con l'atto introduttivo del giudizio, del quale ha chiesto pertanto il rigetto.

8. Con ordinanza n. 14, adottata nella camera di consiglio del 25 gennaio 2013, la domanda incidentale di misura cautelare è stata respinta.

9. Il provvedimento cautelare è stato impugnato dalle ricorrenti innanzi al Consiglio di Stato, Sezione Terza, la quale, con l'ordinanza n. 573, adottata nella camera di consiglio del 15 febbraio 2013, ha accolto l'appello, con motivazione sul fumus, che, per quanto si dirà in prosieguo, il Collegio non ritiene di condividere.

10. Con ricorso incidentale, notificato il 7 febbraio 2013, Pulinet Servizi ha impugnato gli atti di gara già gravati con il ricorso introduttivo e, in parte qua, la disciplina di gara, per i seguenti motivi di diritto:

i - mancata ed erronea applicazione degli artt. 86, comma 3 bis, e 87 comma 4, del codice dei contratti pubblici nonché dell'art. 286 del D.P.R. 5.10.2010, n. 207; difetto di istruttoria e ingiustizia manifesta; è stato denunciato che le ricorrenti hanno indicato i costi della sicurezza aziendale non nell'offerta economica ma solo in sede di produzione delle giustificazioni; in subordine, è stata impugnata la lex specialis di gara per la parte in cui non ha previsto l'obbligo per i concorrenti di indicare già in sede di offerta i costi per la sicurezza aziendale;

ii - ancora violazione delle norme legislative e regolamentari già invocate, sul rilievo che, in ogni caso, gli oneri di sicurezza aziendale

esposti sarebbero insufficienti in quanto l'importo indicato per lavoratore sarebbe inferiore a quello contenuto nelle tabelle ministeriali;

iii - erronea applicazione degli artt. 86, 87 e 88 del codice dei contratti pubblici, eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e ingiustizia manifeste,

con questo motivo si asserisce che l'esclusione delle ricorrenti principali sembrerebbe fondarsi solo sulla modifica introdotta in sede di giustificazioni mediante l'indicazione di un'offerta alternativa; nondimeno, costituiva autonoma causa di esclusione anche l'insufficienza delle ore annue indicate per l'effettuazione delle pulizie straordinarie descritte dall'art. 7 del capitolato.

11. In prossimità dell'udienza di discussione del merito le parti hanno depositato ulteriore documentazione e presentato memorie conclusionali e di replica.

12. Alla pubblica udienza del 20 giugno 2013 il ricorso è stato chiamato e trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. È pregiudiziale l'esame del ricorso incidentale c.d. "escludente" (cfr., C.d.S., Ad.Pl., 7.4.2011, n. 4).

2a. I primi due motivi del ricorso incidentale, censuranti l'omessa indicazione dei costi di sicurezza aziendale e, comunque, la loro incongruità, vengono esaminati congiuntamente e sono infondati.

2b. Innanzitutto, si osserva che né il bando, né le norme per la partecipazione, né il capitolato speciale avevano prescritto che le

imprese partecipanti alla gara dovessero indicare i costi aziendali della sicurezza. Neppure l'allegato modulo C, ossia il modello per l'offerta economica (circa il quale era stato testualmente prescritto: "*si invitano i concorrenti ad utilizzare detto modello per la partecipazione alla gara*" – cfr., punto 7.2. delle norme di partecipazione) conteneva la prescrizione di effettuare l'indicazione in questione.

Soccorre, al riguardo, la giurisprudenza, anche di questo Tribunale, secondo cui la modulistica predisposta dalla Stazione appaltante vale ad agevolare i partecipanti riducendone il rischio di errori. Questa essenziale finalità, rispondente al principio cardine della massima partecipazione, sarebbe, all'evidenza, frustrata ove i concorrenti, attenti a rispettare scrupolosamente la redazione del fac-simile predisposto dalla Stazione appaltante, siano poi ugualmente penalizzati per non aver integrato, magari in spazi inesistenti o indebiti, il modulo predisposto dalla stessa Amministrazione e perciò ingenerante un obiettivo affidamento (cfr., T.R.G.A. Trento, 7.3.2013, n. 71; 16.12.2011, n. 317; C.d.S., sez. VI, 20.9.2012, n. 4999). Pertanto, con la puntuale compilazione del modulo allegato agli atti di gara il concorrente ha pienamente assolto i propri oneri di diligenza, correttezza e buona fede, e non può dunque essergli imposto l'obbligo di soggiungere dichiarazioni ulteriori rispetto a quelle che la stessa Amministrazione ha reputato sufficienti ed esaustive (cfr., in termini, C.d.S., sez. III, 14.1.2013, n. 145).

2c. A ciò si aggiunga che gli artt. 86 e 87 del codice dei contratti pubblici non prevedono espressamente che la normativa di gara

debba imporre l'indicazione di tali oneri ancora in sede di offerta: all'opposto, la rubrica dei due articoli (rispettivamente: "*Criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse*" e "*Criteri di verifica delle offerte anormalmente basse*") e la loro collocazione sistematica (nella sezione concernente i "*Criteri di selezione delle offerte e verifica delle offerte anormalmente basse*"), oltre alla ratio delle relative disposizioni (consentire alla Stazione appaltante di verificarne "*la congruità e l'attendibilità*" dell'offerta sotto il profilo della garanzia della sicurezza dell'esecuzione dell'appalto), inducono a ritenere che i costi per la sicurezza da rischio specifico (o aziendali), che costituiscono una componente dell'offerta economica, possano essere forniti e apprezzati anche al momento della verifica dell'anomalia dell'offerta che, per l'appunto, costituisce il momento procedimentale più adeguato per valutarne l'effettiva congruità.

2d. Certo, il Collegio non ignora che, secondo una copiosa giurisprudenza amministrativa - anche recentemente ribadita dalla stessa III Sezione del Consiglio di Stato (cfr., 3.7.2013, n. 3565) - le norme sugli oneri per la sicurezza hanno carattere imperativo ed auto-esecutivo, pur in mancanza delle relative clausole nella legge speciale di gara, della quale costituiscono dunque fonte di eterointegrazione.

Tale procedimento ermeneutico, tuttavia, in quanto fondato su un istituto di matrice civilistica (ex artt. 1339 e 1419 c.c.), preordinato "*a colmare le lacune di un negozio giuridico incompleto più che a porre rimedio all'attività autoritativa*" dell'Amministrazione, non può comportare l'esclusione automatica dalla gara del concorrente che non abbia

presentato una dichiarazione pur prevista dalla legge. Il Collegio, andando consapevolmente in contrario avviso al ricordato orientamento, reputa che fondamentali esigenze di certezza, lealtà, buona fede soggettiva, tutela degli affidamenti e della par condicio dei concorrenti, impediscono all'Amministrazione di disattendere i precetti fissati nella normativa di gara da essa stessa formulata (cfr., da ultimo, T.A.R. Umbria, 22.5.2013, n. 301).

Il tutto, poi, senza considerare che la stessa interpretazione letterale e sistematica delle disposizioni sopra riportate degli artt. 86 e 87 del codice dei contratti, come peraltro già esposto nella ricordata sentenza di questo Tribunale n. 71/2013, portano a ritenere più corretto l'indirizzo apparentemente meno rigoroso qui preferito.

2e. Quanto alla lamentata insufficienza dei costi indicati per la sicurezza aziendale, dedotta sul solo rilievo che l'importo esposto per lavoratore sarebbe inferiore a quello indicato dalle tabelle periodiche predisposte dal Ministero del lavoro e della previdenza, è sufficiente ricordare che la giurisprudenza amministrativa è univoca nel ritenere che le cifre indicate dalle invocate tabelle abbiano “*valore essenzialmente ricognitivo*”, per cui eventuali scostamenti non possono comportare l'esclusione automatica dell'offerta ma, semmai, la produzione delle correlate giustificazioni, che è onere della Stazione appaltante analizzare e valutare (fra le tante, cfr. C.d.S., sez. IV, 22.3.2013, n. 1633).

Cosa che nella fattispecie di causa è avvenuta, posto che l'Amministrazione ha verificato che lo scostamento è stato

giustificato grazie all'impiego di uno specifico sistema di gestione della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro certificato in base alla norma OHSAS 18001 (cfr., doc. n. 15 in atti dell'Amministrazione).

3. Con il terzo motivo del ricorso incidentale si denuncia che l'offerta delle ricorrenti avrebbero comunque dovuto essere esclusa a causa dell'inattendibilità delle ore indicate per le pulizie straordinarie.

In realtà, dalla lettura scrupolosa degli atti di gara emerge che la rilevata insufficienza, anche sulla base delle conoscenze storiche, del numero di ore proposte per le pulizie straordinarie ha costituito la prima e autonoma causa di esclusione.

Tale argomentazione, comunque, deve essere analizzata più compiutamente con l'esame del ricorso principale.

4. Il ricorso incidentale va, dunque, conclusivamente respinto.

Il Collegio deve pertanto esaminare ora le censure mosse con l'atto introduttivo del giudizio, il quale, però, non merita neppure esso di essere accolto.

5a. Si impongono, anzitutto, alcune precisazioni sulle caratteristiche dell'appalto di servizi in esame.

Il capitolato speciale aveva dettagliatamente descritto le prestazioni richieste presso i 6 immobili delle 3 Aziende per i servizi alla persona appaltanti e situati nei Comuni di Pergine Valsugana, Levico Terme e Roncegno Terme.

Segnatamente, sono state specificate sia le azioni ordinarie richieste per i tre interventi giornalieri necessari per le pulizie ordinarie, per i quali era stato fissato il monte ore minimo pari a 32.100 ore annue

(artt. 6 e 7, punto 1.); sia le azioni per gli interventi più specifici richiesti per le pulizie straordinarie, nonché la loro periodicità, articolata in tre distinti segmenti temporali: bimestrali, semestrali e annuali (art. 7, punto 2.).

Quanto all'offerta tecnica, le norme per la partecipazione alla gara avevano stabilito che sarebbero stati assegnati 23 punti al concorrente che offriva il numero più alto di ore per la pulizia ordinaria oltre il minimo prestabilito; alle altre imprese il punteggio sarebbe stato attribuito in modo proporzionale (pag. 25).

Quanto all'offerta economica, per la redazione della quale i concorrenti erano stati invitati ad utilizzare il modello allegato C, essa doveva indicare le ore di lavoro "*comprehensive offerte*", comprensive, quindi, sia delle pulizie ordinarie che straordinarie.

5b. Da tale costruzione deriva che:

- per le ore riferite alle pulizie straordinarie, non era stata prevista alcuna indicazione specifica correlata ad un separato punteggio (in questo senso, la loro quantificazione era lasciata all'autonomia e all'esperienza imprenditoriale);
- le ore di pulizie straordinarie costituivano comunque una componente dell'offerta economica, da valutare in caso di anomalia (cfr. anche la risposta datata 27.6.2012 al quesito n. 1).

In altri termini, è ben vero che, come affermano le ricorrenti, per le ore offerte per le pulizie straordinarie non era conseguibile una parte di punteggio tecnico, ma è altrettanto vero che il monte ore offerto per le pulizie straordinarie costituiva una componente essenziale

dell'oggetto dell'appalto e dell'offerta economica, soggetta, in quanto tale, ad essere valutata in sede di verifica di anomalia e di congruità.

6a. Ora, in punto di fatto, si osserva che le Società ricorrenti hanno offerto 36.147,90 ore di lavoro complessive, delle quali:

- 35.946,60 ore per le pulizie ordinarie (cfr., allegato D) doc. n. 13 in atti delle ricorrenti);
- 201,30 ore per le pulizie straordinarie (cfr., allegato C) doc. n. 14 in atti delle ricorrenti).

6b. Come già detto, questa offerta, seconda classificata, è risultata anomala, per cui la Stazione appaltante ha posto in essere la procedura trifasica progressiva prevista dall'art. 88, commi 1, 1 bis e 4, del D.Lgs. 12.4.2006, n. 163 (giustificazioni, precisazioni e convocazione), che consente di porre l'offerente *“nelle migliori condizioni per approntare e svolgere i propri argomenti difensivi, avuto riguardo agli esatti specifici profili della propria offerta rivelatisi critici”* (cfr., C.d.S., sez. V, 19.11.2012, n. 5846).

6c. Su questo punto, vale ricordare che, con nota del 31 ottobre 2012, sono state richieste alle odierne ricorrenti le giustificazioni per tutte le voci che concorrevano a formare il prezzo annuo offerto e, in particolare, per il *“numero degli addetti e le ore di lavoro complessive annue”*.

La documentazione presentata dalle interessate è stata esaminata dalla Commissione nella seduta del 15 novembre, dove è immediatamente emersa la necessità di richiedere ulteriori chiarimenti sulle ore di lavoro previste per le pulizie straordinarie.

6d. Con nota del 16 novembre sono state pertanto chieste alle

ricorrenti ulteriori precisazioni in ordine all'organizzazione delle (appena) 201,30 ore di lavoro offerte per le pulizie straordinarie, con l'indicazione delle ore di lavoro per ciascuna delle tre Aziende appaltanti e della frequenza degli interventi bimestrali, semestrali e annuali previsti.

Le imprese interpellate, con lettera del 19 novembre, hanno risposto che:

- avendo offerto per la pulizia ordinaria 3.846,60 ore annue oltre il minimo richiesto dalla normativa di gara, il conseguente innalzamento del livello igienico e qualitativo di base avrebbe richiesto *“una minor manutenzione straordinaria”*;
- a tale offerta conseguiva, ad esempio, che presso la casa di riposo di Levico Terme (strutturata in due edifici di quattro piani) sarebbero state impiegate 7,51 ore annue per la deceratura, pulizia e ceratura, previo sgombero dell'arredo, delle 54 stanze ospiti; per la pulizia delle vetrate e degli infissi con l'utilizzo di ponteggi nonché delle tapparelle, esterne e interne, con utilizzo, ove necessario, di specifica piattaforma aerea;
- in ogni caso, ove l'Amministrazione *“non aderisse alla tesi sopra esposta”*, le odierne ricorrenti hanno proposto che *“la sottostima del monte ore”* fosse compensata, *“grazie alla prudenziale sovrastima del costo del lavoro applicato in gara”*, con la messa a disposizione di *“ulteriori 958,02 ore annue”* da destinare alle pulizie straordinarie alle quali, in base a tale nuovo conteggio, venivano pertanto riservate 1.159,32 ore (201,30 + 958,02);

- con tale nuovo conteggio, le ore destinate alle pulizie straordinarie annuali presso la stessa casa di riposo di Levico Terme sarebbero state 35,54.

6e. Nella seduta tenutasi il 21 novembre la commissione ha preso atto delle due proposte e, non ritenendole soddisfacenti e convincenti, ha convocato le imprese al fine di esperire il contraddittorio.

Nell'incontro del 28 novembre 2012 i rappresentanti delle ricorrenti hanno depositato una nota datata 27 novembre nella quale hanno sostanzialmente riaffermato la tesi principale, secondo la quale un'accurata pulizia giornaliera consentirebbe di eseguire in minor tempo gli interventi straordinari; *“in secondo luogo”*, hanno riproposto che, se fosse stato *“necessario un numero di ore superiore”* alle 201,30 indicate come *“dato presuntivo”*, l'offerta economica *“è capiente e può assolutamente sostenere il costo di un numero annuale di ore 1.159,32”*.

6f. La commissione di valutazione, esaminata definitivamente tutta la documentazione ricevuta e considerato che le concorrenti avevano rappresentato due ipotesi alternative di giustificazione dell'offerta economica, basate su articolazioni orarie diverse, nessuna delle quali poteva essere accolta (la prima perché le 201,30 ore iniziali non sono state considerate sufficienti a garantire il corretto e puntuale rispetto delle prestazioni di capitolato; la seconda perché alternativa a quanto offerto in gara), nella seduta tenutasi lo stesso giorno 28 novembre 2012 ha ritenuto non accettabili le giustificazioni e i chiarimenti ricevuti così confermando che l'offerta era anomala.

Da ciò il presente ricorso.

7a. Il primo motivo, incentrato sull'erroneità della valutazione della parte di offerta concernente le ore per le pulizie straordinarie, è infondato.

7b. Innanzitutto, anche se le ore per le pulizie straordinarie non contribuivano all'acquisizione di punteggio tecnico, tuttavia esse erano parte essenziale dell'offerta economica e, in quanto tale, necessariamente valutabile ai fini della congruità e adeguatezza.

7c. Secondariamente, la prima delle giustificazioni fornite dalle ricorrenti (ossia che l'incremento orario offerto in gara per le pulizie ordinarie avrebbe consentito di ridurre la tempistica di quelle straordinarie) è palesemente inaccettabile.

Le due tipologie di pulizie non sono fungibili, non solo per la differente intensità degli interventi richiesti e per la diversa frequenza imposta, ma anche per le modalità, i contenuti e la tipologia delle operazioni di pulizia. A tale proposito, è sufficiente la piana lettura dell'art. 7 del capitolato, che elenca nel dettaglio gli interventi di pulizia ordinaria giornaliera, quelli straordinari bimestrali (pulizia "a fondo" di pavimenti, pareti piastrelate e lavabili, ecc.); quelli straordinari semestrali (pulizie a fondo degli spazi esterni quali terrazze, ringhiere, ecc., vetrate e infissi con ausilio di piattaforma aerea, disinfezione dei letti) e quelli straordinari annuali (sgombero di arredi per la riceratura dei pavimenti, ecc.).

Ebbene, è inconfutabile - anche in base alla comune esperienza - che non sia plausibile, logica, realistica né affidabile un'offerta di sole 201,30 ore annue per l'effettuazione delle numerose, articolate e

complesse attività richieste per le varie tipologie di pulizie straordinarie, né, tanto meno, fungibili con le pulizie ordinarie, aventi contenuto, oggetto e modalità del tutto diverse, secondo quanto sopra esposto, e, perciò, inadeguate a costituire un plafond igienico più elevato, da cui far partire gli interventi straordinari, necessitanti, pertanto (secondo le prospettazioni di parte) di minor impegno lavorativo.

Per altro ma connesso profilo, non può non osservarsi che la commissione ha correttamente rilevato come l'affermazione delle ricorrenti, circa la fungibilità tra pulizie ordinarie e straordinarie, fosse inaccettabile anche per un altro profilo: tenuto conto, cioè, che esse ricorrenti avevano conseguito un punteggio tecnico elevato a causa del consistente monte ore proposto per le pulizie ordinarie; punteggio elevato, che non si sarebbe potuto evidentemente mantenere in caso di trasfusione dell'offerta per prestazioni ordinarie in quella per le straordinarie.

7d. In terzo luogo, è univoco che la seconda giustificazione fornita dalle ricorrenti con le note del 19 e del 27 novembre (cfr., documenti n. 16 e n. 17 in atti dell'Amministrazione), ed avanzata nel caso la Commissione non avesse “*aderito*” alla tesi sulla fungibilità delle pulizie ordinarie e straordinarie, si ponga in termini alternativi rispetto a quanto era stato proposto in sede di gara. Difatti, dopo l'esplicito riconoscimento circa la “*sottostima del monte ore*” offerto, il raggruppamento Pulitori - Miorelli ha proposto un incremento orario piuttosto consistente e derivante da asseriti risparmi di spesa sul costo

del lavoro come indicato in sede di gara.

È dunque evidente che tale ulteriore, diversa ed in parte ambigua offerta non integrava le giustificazioni prodotte, come affermano le ricorrenti, bensì modificava in termini alternativi ed innovativi le prestazioni dell'offerta presentata, tramite un incremento del monte orario (perché riconosciuto sottostimato dalle stesse concorrenti), ottenuto traslando economie ricavabili, a detta delle interessate, dal ricorso al lavoro supplementare.

7e. Su questo punto, la giurisprudenza è ferma nel ritenere che il sub-procedimento di giustificazione non consente aggiustamenti dell'offerta come “*formulata ed immutabile*”; con conseguente inammissibilità di giustificazioni che, nel tentativo di far apparire seria un'offerta non adeguatamente meditata, risultano tardivamente finalizzate ad un'allocazione dei costi diversi rispetto a quella originariamente indicata; così come inammissibile è “*la rimodulazione di voci di costo*” al solo scopo di assicurare che il prezzo complessivo offerto resti immutato, superando le contestazioni della Stazione appaltante su alcune delle voci esposte.

In definitiva, in sede giustificativa il concorrente non può modificare la consistenza e la qualità delle prestazioni descritte nella sua offerta né procedere ad una trasmigrazione dei costi da una voce all'altra, se non a pena di compromissione della serietà e affidabilità dell'offerta e di violazione della par condicio fra i concorrenti (cfr., C.d.S., sez. V; 30.11.2012, n. 6117; sez. VI, 5.4.2012, n. 2026; sez. IV, 26.11.2009, n. 7442).

7f. In conclusione, risulta corretto l'operato dell'Amministrazione aggiudicatrice che non ha ritenuto accettabile né l'offerta di 201,30 ore per la totalità delle pulizie straordinarie, perché manifestamente insufficiente; né la proposta basata su di una consistente maggiorazione oraria conseguibile variando il costo del lavoro dichiarato e dunque l'offerta nel suo complesso, perché alternativa alla proposta valutata in sede di gara.

8a. Con il secondo motivo le ricorrenti lamentano la violazione degli artt. 86, 87 e 88 del codice dei contratti e dei principi giurisprudenziali in base ai quali l'offerta deve essere valutata nella sua globalità e non confutando singole voci, posto che, nel caso de quo, il giudizio di anomalia è stato espresso solo in relazione alla voce relativa alle ore di lavoro per le pulizie straordinarie.

8b. E' pur vero che la valutazione della congruità di un'offerta concerne la serietà della proposta nel suo complesso e non con riferimento a singole voci di prezzo (cfr., da ultimo, C.d.S., sez. III, 8.10.2012, n. 5238; sez. VI, 7.9.2012, n. 4744; sez. V, 12.3.2012, n. 1369). Tuttavia, sono fatti salvi i casi di *“voci che, per il loro peso e la loro incidenza complessiva, potrebbero rendere l'intera operazione economica implausibile”* (T.R.G.A. Trento, 24.5.2013, n. 171; 7.3.2013, n. 71; C.d.S., sez. V, 12.11.2012, n. 5703).

Ebbene, costituisce fatto notorio che negli appalti dei servizi di pulizia il costo della manodopera, che è strettamente correlato al numero delle ore di lavoro proposte, sia la componente più significativa del prezzo offerto; per cui, avendo le ricorrenti dapprima proposto un

numero di ore per le pulizie straordinarie irrealistico e, successivamente, mutato sia il numero delle ore offerte che il costo del lavoro dichiarato, ne consegue che il giudizio di inattendibilità non può dirsi riferito ad una singola voce di prezzo avulsa dalla incidenza che presenta rispetto all'offerta economica nel suo insieme. Al contrario, come si è visto, l'inattendibilità della parte di offerta riguardante le ore da dedicare alle pulizie straordinarie riverbera i suoi effetti sia sulla valutazione tecnica e sul punteggio attribuito per le ore di pulizie ordinarie; sia sul monte ore di lavoro complessivo; sia sul costo dichiarato per la manodopera.

8c. Non si può convenire neppure con la lamentata violazione dell'art. 46, comma 1 bis, del codice dei contratti sulla tassatività della cause di esclusione, atteso che l'inaffidabilità dell'offerta costituisce un'espressa causa di esclusione ai sensi dell'art. 88 dello stesso codice e dell'art. 6 delle norme per la partecipazione alla gara di causa.

9a. Da ultimo, le ricorrenti oppongono, in via subordinata, che la commissione incaricata di valutare l'anomalia dell'offerta era composta da quattro componenti (segnatamente: il responsabile del procedimento e un rappresentante per ciascuna delle tre aziende pubbliche appaltanti il servizi di pulizia), così violando il principio di diritto in base al quale tutti i collegi amministrativi devono essere composti da un numero dispari di membri.

9b. Al riguardo, il Collegio condivide l'assunto che sia un principio generale che ogni collegio amministrativo debba essere composto da un numero dispari di membri, al fine di assicurare la funzionalità del

principio maggioritario in ossequio ai principi di buon andamento ed imparzialità

Tuttavia, detto orientamento va correlato con il principio di conservazione degli atti giuridici, sicché la violazione del principio maggioritario va dedotta non astrattamente, ma solo “*se abbia concretamente inciso sulle decisioni assunte dalle commissioni stesse, cioè se vengano lamentati o si siano verificati dissensi comportanti lesioni concrete degli interessi dei soggetti giuridici nei confronti dei quali le commissioni abbiano operato*” (cfr., C.d.S., sez. V, 31.10.2012, n. 5563 e, in termini, sez. VI, 18.4.2012, n. 2217).

Più precisamente, la formazione della commissione, che non incide di per sé sulla regolarità delle operazioni, non può essere dedotta come motivo di ricorso da parte di chi che è stato escluso o sia insoddisfatto della posizione conseguita, dal momento che la violazione del suddetto principio può rilevare unicamente in presenza di un nesso tra l'asserita violazione e il vulnus lamentato dal ricorrente tale da concretare un suo interesse a dolersene in giudizio.

9c. Nella vicenda in esame, il vizio di errata composizione numerica della commissione è stato dedotto astrattamente, senza allegare né alcun pregiudizio concreto derivante da quella composizione paritaria, né alcuna fattispecie per la quale una diversa composizione della commissione che ha valutato l'anomalia dell'offerta avrebbe potuto determinare una valutazione favorevole alle interessate.

Per questo motivo, l'ultimo mezzo non merita dunque di essere accolto.

10. In conclusione, alla luce delle suesposte considerazioni anche il ricorso principale deve essere respinto.

11. All'infondatezza della domanda di annullamento consegue, inevitabilmente, il rigetto di quella risarcitoria.

12. Le spese di lite, come di regola, seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo tenuto conto di quanto già disposto in sede cautelare.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica)

definitivamente pronunciando sul ricorso n. 6 del 2013

- quanto al ricorso incidentale, lo respinge;
- quanto al ricorso principale, lo respinge.

Condanna le Società ricorrenti al pagamento, in solido tra loro, delle spese di giudizio, che liquida complessivamente in € 2.000,00 (duemila), oltre a I.V.A. e C.N.P.A., a favore della Stazione appaltante e in € 2.000,00 (duemila), oltre a I.V.A. e C.N.P.A., a favore della controinteressata Pulinet Servizi S.r.l.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Lorenzo Stevanato, Consigliere

Alma Chietтини, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/07/2013

IL SEGRETARIO

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