

N. 00028/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00412/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 412 del 2014, proposto da: Idealservice Soc. Coop., rappresentata e difesa dagli avv. Fabrizio Paviotti e Roberto Paviotti, con domicilio eletto presso la Segreteria Generale del T.A.R. in Trieste, piazza Unita' D'Italia 7;

contro

Ardiss Fvg Agenzia Regionale per il Diritto agli Studi Superiori, rappresentata e difesa dall'avv. Gianni Zgagliardich, con domicilio eletto presso il suo studio, in Trieste, Via Filzi 4;

nei confronti di

Manutencoop Facility Management S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Baccolini, Francesco Rizzo, Giuseppe Sbisa', con domicilio eletto presso l'ultimo, in Trieste, Via Donota 3;

per l'annullamento

- del decreto n. 1520/DIR/TS dd. 10 ottobre 2014 dell'Ag. Reg.le per il diritto agli studi superiori di Trieste, di aggiudicazione definitiva al R.T.I. con capogruppo mandataria la Manutencoop Facility Management spa e mandante Cofely Italia della gara d'appalto indetta per l'affidamento di un Global service per i servizi di pulizie, portineria e manutenzioni varie presso le residenze universitarie di Trieste e Gorizia e per gli Uffici dell'Ardiss;
- della relazione della Commissione giudicatrice dd. 18 settembre 2014 con la quale, all'esito del giudizio di anomalia dell'offerta del RTI, detta offerta è stata ritenuta congrua;
- del verbale di seduta di gara dd. 6 ottobre 2014 nel corso della quale la Commissione ha recepito la valutazione di affidabilità dell'offerta del RTI con capogruppo Manutencoop e ha disposto in suo favore l'aggiudicazione provvisoria;
- del decreto n. 1507/DIR/TS dd. 8 ottobre 2014 dell'Ag. di aggiudicazione provvisoria della gara al RTI con capogruppo Manutencoop;
- della nota dell'Ardiss dd. 30 ottobre 2014 con la quale è stato negato ad Idealservice l'accesso all'offerta tecnica integrale del RTI aggiudicatario;
- della dichiarazione di inefficacia del contratto di appalto eventualmente stipulato dalla Stazione appaltante con detto RTI;
- della riaggiudicazione della gara alla seconda classificata Idealservice;
- per il risarcimento del danno per equivalente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ardiss Fvg Agenzia Regionale Per il Diritto Agli Studi Superiori e di Manutencoop Facility Management S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2015 il dott. Umberto Zuballi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente fa presente che l'Agenzia regionale per il diritto di studi superiori ARDISS aveva indetto una gara per il servizio di pulizia, portineria e manutenzione presso le residenze universitarie di Trieste e di Gorizia. La società ricorrente si collocava al secondo posto, mentre la ditta collocata al primo posto veniva sottoposta a verifica dell'anomalia, che ha superato risultando aggiudicataria della gara.

La ricorrente considera illegittima la valutazione relativa all'anomalia della ditta vincitrice e deduce come unico motivo di ricorso la manifesta illogicità della valutazione dell'offerta la prima classificata, in quanto è derivata da un errore di fatto per omessa constatazione della mancata considerazione del maggior costo delle ore di lavoro notturno, di rilevanza tale da rendere l'offerta stessa non sostenibile.

La società ricorrente, pur evidenziando i limiti del giudicato giurisdizionale, osserva come il servizio di portierato previsto dalla gara riguarda di 24 ore su 24 e 7 giorni su sette, per cui il lavoro considerato notturno deve essere compensato con una maggiorazione del 20%. La ditta risultata vincitrice non ha affatto considerato detta maggiorazione del 20% prevista per le ore di lavoro notturno. Quanto alla possibilità che l'offerta della vincitrice abbia incluso il lavoro notturno tra le spese generali, secondo la ricorrente tale evenienza non appare sostenibile e porterebbe a un'offerta in perdita. Il giudizio di congruità quindi non poteva che essere negativo e risulta viziato dall'errore di fatto relativo alla mancata considerazione del maggior costo del lavoro notturno. Il calcolo delle ore sarebbe inoltre non esatto.

Nell'ambito del ricorso la società ricorrente formula istanza di accesso agli atti ex articolo 116 comma secondo del codice del processo amministrativo in quanto la richiesta di accesso all'offerta tecnica in versione integrale è stata accolta solo in parte.

Insiste infine anche sull'istanza cautelare.

Resiste in giudizio l'agenzia regionale per il diritto agli studi superiori ARDISS la quale, ricostruita la vicenda, osserva innanzitutto come la valutazione dell'offerta debba essere globale e non incentrata su un singolo aspetto; ciò premesso osserva come in particolare le spese per il lavoro notturno siano state considerate dalla ditta vincitrice, e accuratamente valutate in sede di verifica dell'anomalia. Quanto alla richiesta di accesso le parti non esibite riguardano aspetti tecnici che possono danneggiare la ditta vincitrice senza che ne risulti la rilevanza ai fini della difesa in giudizio. Conclude quindi per il rigetto del ricorso.

Si costituisce in giudizio la ditta vincitrice Manutencoop la quale osserva innanzitutto lo come il giudizio di anomalia non sia sindacabile del giudice amministrativo e comunque come una stazione appaltante debba valutare l'offerta nel suo complesso, al fine di considerare la complessiva affidabilità e serietà. In successiva memoria una ditta vincitrice osserva come il calcolo del lavoro notturno sia stato compreso nella voce "altre spese" e come quindi sia il calcolo delle ore sia del costo risulti corretto.

Nella camera di consiglio del 17 dicembre 2014 le parti hanno ulteriormente illustrato le proprie argomentazioni. A fronte peraltro dell'impegno della stazione appaltante a non stipulare il contratto prima del 14 gennaio, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare a fronte della decisione nel merito che verrà assunta nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2015.

Con memoria depositata il 2 gennaio 2015 l'ARDISS replica alle memorie avversarie rilevando come la stazione appaltante ha verificato la sostenibilità

complessiva dell'offerta economica, laddove parte ricorrente si sofferma solo su una voce.

Replica con memoria depositata il 2 gennaio 2015 anche la Manutencoop, ribadendo la piena sostenibilità della propria offerta; osserva poi che, nella denegata ipotesi di accoglimento del ricorso, non potrà comunque disporsi l'aggiudicazione diretta della gara alla ricorrente.

Infine nell'udienza del 14 gennaio 2015 la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

Oggetto del presente ricorso è la valutazione relativa all'anomalia della ditta vincitrice e la conseguente aggiudicazione alla stessa della gara in oggetto.

Come unico motivo di ricorso si deduce la manifesta illogicità della valutazione dell'offerta della prima classificata, in quanto sarebbe derivata da un errore di fatto per omessa constatazione della mancata considerazione del maggior costo delle ore di lavoro notturno, di rilevanza tale da rendere l'offerta stessa non sostenibile e anomala.

Vanno innanzi tutto individuati, come del resto concordemente indicato dalle parti costituite, i limiti del presente giudizio, in cui il TAR non può sindacare la discrezionalità tecnica di spettanza esclusiva dell'amministrazione, se non per palesi incongruenze ovvero decisivi errori di fatto. Occorre appena aggiungere come la valutazione dell'offerta deve essere globale, per cui essa va giudicata nella sua complessiva affidabilità e serietà, tenendo altresì conto come i parametri derivanti dalle tabelle ministeriali relativi al costo della manodopera vanno intesi come indicativi e non cogenti.

In altri termini, nella materia della impugnazione delle determinazioni amministrative in materia di valutazione delle giustificazioni in ordine alla anomalia dell'offerta, il giudice amministrativo incontra limiti assai severi che la giurisprudenza non cessa di applicare. Tra le tante pronunce di orientamento

coincidente, si ricorda l'affermazione per cui il sindacato sulla discrezionalità tecnica, tipico della valutazione dell'anomalia dell'offerta, non può sfociare nella sostituzione dell'opinione del giudice a quella espressa dall'organo dell'Amministrazione, a meno che non venga considerata errata sul piano della tecnica seguita, essendo compito del giudice verificare se il potere amministrativo si sia esercitato con utilizzo delle regole conformi a criteri di logicità, congruità e ragionevolezza (Cons. St., sez. VI, 4 giugno 2004 n. 3500; id. sez. V, 21 settembre 2005, n. 4947; 11 novembre 2014 n. 5530).

L'esame deve essere svolto sulla scorta di alcuni pacifici principi che incidono sul contenuto del conclusivo giudizio di congruità dell'offerta sospettata di anomalia. Il Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria (sentenza 29 novembre 2012, n. 36), richiama il pacifico indirizzo giurisprudenziale secondo cui la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, e non concentrarsi esclusivamente e in modo "parcellizzato" sulle singole voci di prezzo, dal momento che l'obiettivo dell'indagine è accertare l'affidabilità dell'offerta nel suo complesso, e non delle sue singole componenti (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 14 aprile 2010, nr. 2070; Cons. Stato, sez. VI, 2 aprile 2010, nr. 1893; Cons. Stato, sez. V, 18 marzo 2010, nr. 1589; id., 12 giugno 2009, nr. 3762).

Tale principio è stato ribadito anche recentemente dal Consiglio di Stato, sez. V, 17 gennaio 2014, n. 162, che ha statuito che resta comunque ferma la possibile rilevanza del giudizio di inattendibilità che dovesse investire voci che, per la loro importanza ed incidenza complessiva, renderebbero l'intera operazione economica implausibile e, per l'effetto, insuscettibile di accettazione da parte dell'Amministrazione, in quanto insidiata da indici strutturali di carente affidabilità. Del resto, un'indicazione normativa coerente con l'insegnamento della giurisprudenza si ricava dall'art. 88, comma 7, del codice dei contratti pubblici, il quale stabilisce che "la stazione appaltante dichiara le eventuali esclusioni di

ciascuna offerta che, in base all'esame degli elementi forniti, risulta, nel suo complesso, inaffidabile".

Peraltro, nel caso in esame è indispensabile entrare nel merito dell'unica censura, perché solo in tal modo si può valutare la sussistenza o meno di un decisivo errore di fatto ovvero di un'illogicità nell'offerta della ditta risultata vincitrice.

La questione s'incentra quindi sul servizio di portierato nelle due case dello studente il quale deve essere pacificamente svolto per un terzo in orario notturno; risulta quindi indispensabile tener conto della maggiorazione del costo del 20% rispetto al costo orario diurno.

Va innanzitutto osservato come l'offerta della ditta vincitrice Manutencoop non ha calcolato né collocato il maggior costo per il lavoro notturno all'interno della voce costo della manodopera, bensì all'interno della voce denominata "altre spese".

Orbene, come indicato dalla stessa ditta controinteressata nella sua memoria depositata il 15 dicembre 2014, a pagina sette, la maggiorazione per lavoro notturno è pari a € 19.851,60 per il primo anno, ad euro 26.194,40 dal secondo al sesto anno, laddove le altre spese ammontano globalmente nel primo anno ad € 26.256,80, e dal secondo al sesto anno ad € 29.093,29.

Senonché, la differenza della somma residua per la voce "altri costi" per il primo anno pari ad € 6.180,37 per i successivi anni dal secondo al sesto ad € 2.989,39, non appare palesemente congrua rispetto alle restanti voci indicate tra le "altre spese", tra cui le spese relative a macchinari, attrezzature e parti di ricambio, materiale e altri prodotti nonché per la formazione dei dipendenti.

Basti pensare al costo di custodia, lavaggio e stiratura della biancheria, ai costi del materiale necessario per le operazioni di lavaggio e di sanificazione delle superfici, per le forniture per le stanze degli studenti, gli uffici e per i servizi igienici. In sostanza, pur senza voler entrare nel merito di giudizi discrezionali, la capienza

prevista per ogni anno, anche considerando validi i calcoli previsti dalla ditta vincitrice, appare palesemente incongrua.

Va poi aggiunto come l'utile previsto risulta di euro 3.000 per anno, e tale dato accentua l'illogicità dei calcoli effettuati dalla ditta vincitrice nel proporre l'offerta.

In sostanza, ad avviso di questo collegio, l'offerta della ditta vincitrice risulta palesemente anomala, con una rilevante discrasia tra l'offerta e le spese indispensabili per sostenere il servizio.

La fondatezza del ricorso comporta l'annullamento del provvedimento impugnato di valutazione dell'anomalia della ditta vincitrice, con caducazione degli atti conseguenti.

Spetta alla stazione appaltante riattivare la procedura di gara, assumendo le conseguenti decisioni anche in ordine alla aspettativa della società ricorrente di vedersi aggiudicato l'appalto per cui è causa, facendo ovviamente uso della propria discrezionalità e tenendo conto della presente pronuncia. Il che, altresì, esclude allo stato di dar luogo al risarcimento per equivalente, ben potendo le aspirazioni della deducente all'esecuzione del contratto ancora trovare piena attuazione (cfr., T.A.R. Sardegna, Sez. I[^], sentenza n. 62/214).

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie come da motivazione.

Condanna in solido e in parti eguali la ARDISS FVG e la Manutencoop al pagamento alla ricorrente delle spese di giudizio che liquida in complessivi € 8.000 oltre agli oneri accessori e al rimborso del contributo unificato nella misura versata. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Zuballi, Presidente, Estensore

Manuela Sinigoi, Primo Referendario

Alessandra Tagliasacchi, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/01/2015

IL SEGRETARIO

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