



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2854 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

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

contro

Lombardia Informatica S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv.ti Guido Salvadori Del Prato e Gaetano Morazzoni; elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Milano, via Manara,15

nei confronti di

All System S.p.A., I.V.R.I. - Istituti dei Vigilanza Riuniti D'Italia S.p.A., Europol S.r.l.; rappresentate e difese dagli avv.ti Aldo Russo e Chiara Benamati; elettivamente domiciliate presso il primo in Milano,

piazza Duse, 1

e con l'intervento di

ad opponendum:

Regione Lombardia, rappresentata e difesa dagli avv.ti Viviana Fidani e Raffaella Schiena, elettivamente domiciliata presso gli uffici dell'Avvocatura regionale in Milano, piazza Città di Lombardia, 1;

Raggruppamento temporaneo composto da B.T.V. S.p.A. e Civis S.p.A., rappresentate e difese dagli avv.ti Domenico Gentile e Guido Morelli, elettivamente domiciliate presso lo studio del primo in Milano, via Tiziano, 32

per l'annullamento

- del provvedimento di aggiudicazione definitiva del lotto n. 1 della gara per l'affidamento del servizio di vigilanza armata dei locali della Regione Lombardia al raggruppamento temporaneo composto da All System S.p.A., I.V.R.I. S.p.A. ed Europol s.r.l. provvedimento reso noto con comunicazione prot. n. 8497 del 25 ottobre 2010,

nonché per l'annullamento, in parte qua:

- dei verbali inerenti al giudizio di congruità dell'offerta del RTI controinteressato, ed in particolare dei pareri resi in data 4 ottobre 2010;

nonché per il risarcimento dei danni subiti in esito alla mancata aggiudicazione del lotto n. 1.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Lombardia Informatica

S.p.A. e di All System S.p.A.;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

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

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

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

Il bando prevedeva altresì che il prezzo più basso non sarebbe stato

determinato in base alla sommatoria dei singoli prezzi unitari offerti ma da un valore ponderato (P), ricavato attraverso la moltiplicazione dei singoli prezzi unitari per un determinato coefficiente previsto dalla lex specialis e dalla sommatoria dei risultati in tal modo ottenuti.

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

Alla gara per il primo lotto ha partecipato la S.p.A. Sicurezza Professionale, che si è collocata al secondo posto dietro il raggruppamento costituito da All System S.p.A. (mandataria), Europol S.r.l. e I.V.R.I S.p.A. (mandanti) che si è aggiudicato la commessa, superando con successo la fase di verifica della anomalia della sua offerta.

Il provvedimento di aggiudicazione è stato impugnato dalla seconda classificata sulla base dei seguenti

MOTIVI

1) Violazione del principio della par condicio; violazione dell'art. 97 Cost.; violazione del principio di remuneratività del servizio.

All System utilizzando indebitamente il meccanismo di determinazione del prezzo più basso mediante l'attribuzione di

diversi pesi ponderali ai prezzi unitari offerti per ciascuna delle prestazioni richieste ha formulato un offerta pari a 0,01 Euro orari per il servizio di vigilanza con unità cinofila, caricando invece i costi di detto servizio sui prezzi unitari riferiti alle altre prestazioni.

Ciò ha determinato una distorsione degli esiti della gara facendo sì che il servizio non fosse aggiudicato all'offerta realmente più bassa, ma a quella che meglio aveva saputo strumentalizzare il meccanismo dei pesi ponderali.

2) Violazione del CCNL di categoria; violazione del DM del 2009; eccesso di potere per contraddittorietà; sviamento.

Il prezzo offerto dal raggruppamento All System per l'esecuzione del servizio di vigilanza con unità cinofila non sarebbe tale da poter remunerare il costo del personale a tal fine impiegato. L'offerta dell'aggiudicataria, discostandosi in modo enorme i costi medi della manodopera individuati dal decreto ministeriale del 8/7/2009, doveva, perciò, essere dichiarata inammissibile in quanto anomala.

3) Violazione dell'art. 97 della Costituzione; violazione del CCNL di categoria; violazione del D.M. del 8/7/2009; eccesso di potere per falsità dei presupposti e perplessità.

Lo scostamento del costo complessivo del personale dichiarato da All System rispetto ai valori medi individuati dal citato D.M., risulta del tutto privo di una plausibile spiegazione.

La società non ha, infatti, indicato alcun beneficio di ordine previdenziale o contributivo che le avrebbe consentito di ridurre i

costi per il personale rispetto alla media.

Nonostante ciò l'Amministrazione ha dichiarato la congruità del costo della manodopera indicato dal raggruppamento aggiudicatario senza nemmeno motivare il suo convincimento.

4) Violazione dell'art. 86 del D.Lgs. 163 del 2006; incompetenza; violazione del principio del giusto procedimento.

La Commissione di gara, recependo acriticamente gli immotivati pareri espressi dagli uffici regionali Direzione risorse umane e Finanza e controllo, ha omesso di compiere le valutazioni di sua competenza in ordine alla congruità dell'offerta sospetta di anomalia.

A seguito delle produzioni documentali effettuate da All System, la ricorrente ha proposto i seguenti

MOTIVI AGGIUNTI

1) Violazione della lex specialis di gara; violazione dell'art. 82 del Codice degli Appalti; violazione dei principi di par condicio e del giusto procedimento; danno erariale.

Dalle fatture prodotte in giudizio dal raggruppamento aggiudicatario di evincerebbe chiaramente che il costo del servizio da esso effettuato è superiore a quello recato dall'offerta presentata dalla seconda classificata.

Si è costituita Lombardia Informatica S.p.A. per resistere al ricorso; si sono costituite altresì le società facenti parte del raggruppamento capeggiato dal All System S.p.A., che hanno altresì proposto ricorso incidentale. E' intervenuta ad opponendum la Regione Lombardia.

All'udienza del 8/2/2012, sentiti gli avvocati delle parti come da separato verbale, relatore il Dr. Raffaello Gisondi, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Si può prescindere dall'esame del ricorso incidentale e della eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notifica alla Regione Lombardia, attesa l'infondatezza del ricorso principale.

La prima censura del ricorso principale (della quale il ricorso per motivi aggiunti costituisce una mera specificazione) risulta essere in parte inammissibile e, in altra parte, infondata.

Sicurezza Professionale non può, invero, dolersi, del fatto che il gioco dei diversi pesi ponderali attribuiti ai pezzi unitari abbia comportato l'affidamento della commessa ad un concorrente che ha presentato un'offerta economica complessivamente superiore a quella da essa formulata.

La ricorrente avrebbe, infatti, dovuto impugnare le clausole del bando che attribuivano diversi pesi ponderali ai prezzi offerti per ciascuna prestazione. Non avendolo fatto, deve accettare le regole del gioco anche se conducono ad un risultato finale da essa ritenuto incongruo.

La censura è, invece, infondata nella parte in cui afferma che il bando, o il non meglio precisato principio della remuneratività del servizio, avrebbero vietato di presentare per una o più delle prestazioni di cui si componeva il servizio messo a gara un'offerta

prossima allo zero.

Infatti, l'oggetto del contratto contemplava più prestazioni unitariamente ed inscindibilmente considerate anche nel prezzo complessivamente offerto, il quale era la risultante della sommatoria dei singoli prezzi unitari debitamente moltiplicati per il coefficiente correttivo assegnato a ciascuno di essi.

Ne consegue che la remuneratività dell'offerta non andava valutata in relazione a ciascun prezzo unitario, ma in modo complessivo, considerando cioè l'intero prezzo proposto per l'esecuzione di tutte le prestazioni, così come, del resto, la giurisprudenza ha più volte affermato (Cons. Stato , V, 27/8/2009 n. 5096, ma anche Cons. Stato, VI, 17/9//2009 n. 5583).

Le predette considerazioni consentono di respingere anche il secondo motivo di ricorso con il quale si lamenta la mancata copertura del costo contrattuale del personale.

Infatti, anche il rispetto del costo della manodopera deve essere verificato non in relazione al prezzo unitario offerto per ciascuna prestazione ma tenendo conto dell'offerta nella sua globalità.

Infondata è anche la terza censura con la quale Sicurezza Professionale ha dedotto lo scostamento rispetto ai costi medi della manodopera previsti dal decreto del Ministro del Lavoro in data 8 luglio 2009 dell'offerta presenta dal raggruppamento All System, ancorchè considerata nella sua globalità.

La giurisprudenza ha da tempo chiarito che le tabelle ministeriali

relative ai costi medi della manodopera non assumono valore di parametro assoluto ed inderogabile ma svolgono una funzione indicativa ben suscettibile di scostamento in relazione a valutazioni statistiche ed analisi aziendali svolte dall'offerente che, evidenziando una particolare organizzazione aziendale, può giustificare la sostenibilità di costi inferiori (TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 12 novembre 2010, n. 7246).

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

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

A tal fine occorre, peraltro evidenziare che All System fornisce già alla Regione Lombardia i servizi messi a gara e, quindi, appare del tutto plausibile quanto da essa dichiarato in ordine al fatto che lo scostamento (non rilevante) di tre Euro rispetto alle tabelle

ministeriali sia dovuto a rilevazioni statistiche effettuate nella concreta gestione del medesimo servizio.

Nella stessa censura la ricorrente solleva anche una questione relativa ad una presunta erronea indicazione del monte ore triennale relativo al servizio di vigilanza armata da parte di All System che avrebbe inficiato la correttezza delle sue giustificazioni.

Questa parte del motivo di ricorso, risulta, tuttavia, essere indeterminata e poco comprensibile. Il Collegio deve, quindi, dichiararla inammissibile.

Per le medesime ragioni sopra esposte deve essere altresì dichiarata l'infondatezza della quarta censura con cui la ricorrente lamenta che la Commissione di gara non avrebbe espresso autonome valutazioni in relazione al giudizio finale di congruità dell'offerta limitandosi a recepire i pareri espressi in proposito dagli uffici di Lombardia Informatica.

Infatti, se ai fini della motivazione del giudizio di congruità dell'offerta era sufficiente un mero rinvio alle giustificazioni presentate dall'Impresa, non si vede il perché la Commissione, per il solo fatto di aver chiesto dei pareri ai competenti uffici di Lombardia informatica, avrebbe dovuto diffondersi in analitiche dimostrazioni.

Il ricorso deve, quindi, essere respinto.

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

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione I di

Milano, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Dichiaro improcedibile per carenza di interesse il ricorso incidentale. Condanna la ricorrente alla rifusione delle spese di giudizio che liquida in Euro 4.000. oltre IVA e c.p.a. a favore di Lombardia Informatica S.p.A., (complessivi) Euro 4.000 nei confronti delle imprese del raggruppamento controinteressato. Compensa le spese nei confronti della Regione Lombardia, intervenuta ad opponendum.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mariuzzo, Presidente

Raffaello Gisondi, Primo Referendario, Estensore

Alberto Di Mario, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/02/2012

IL SEGRETARIO

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