



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 Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1118 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

ECOGREEN Scarl, rappresentato e difeso dall'avv. Rosanna Patta, con domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via Sonnino N.84;

contro

COMUNE DI VILLASPECIOSA - Commissione Gara, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Podda, con domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via Tigellio N. 20/B;

nei confronti di

CICLAT AMBIENTE Soc Coop., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

CON IL RICORSO PRINCIPALE:

- della determinazione n. 431 del 18.10.2011 emessa dal Comune di Villaspeciosa con cui sono stati approvati i verbali e confermati gli esiti della gara per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata dei Rifiuti Solidi Urbani e Assimilati ed esclusa l'offerta della ricorrente e definitivamente aggiudicata la gara alla controinteressata;
- della nota prot. 8748 del 18.10.2011, dei verbali della Commissione n. 7 del 5.9.2011, n. 8 del 29.9.2011, n. 9 del 6.10.2011, n. 10 del 6.10.2011 e n. 11 del 13.10.2011;
- della nota prot. 9763 del 22.11.2011 di rigetto dell'istanza di annullamento/revoca in autotutela;
- di ogni ulteriore atto presupposto, conseguente e/o comunque connesso.

e CON I MOTIVI AGGIUNTI depositati il 15.2.2012 (CON NUOVA ISTANZA CAUTELARE):

- della determinazione n. 17 del 24.1.2012, emessa dal Comune di Villaspeciosa, di aggiudicazione definitiva alla controinteressata;
- delle comunicazioni prot. 656 (comunicazione aggiudicazione definitiva) e prot. 655 (avviso di aggiudicazione definitiva) del 25.1.2012.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Villaspeciosa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2012 il Consigliere dott. Grazia Flaim e uditi per le parti i difensori avv. ti Patta per la ricorrente e Podda per il Comune;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente ECOGREEN ha partecipato alla gara indetta dal Comune di Villaspeciosa per l'affidamento triennale del servizio di raccolta e trasporto differenziata dei rifiuti.

Posizionatasi al primo posto nella graduatoria tecnico/economica, la sua offerta veniva sottoposta al procedimento di “valutazione di congruità”, in considerazione del ribasso offerto del 9,571%.

In data 4 agosto 2011 il responsabile del procedimento chiedeva alla ricorrente le “giustificazioni” dell'offerta presentata, che sono state prodotte dalla società l'11/8.

La commissione di gara, il 5/9/11 ha valutato queste prime giustificazioni, ma le ha ritenute assolutamente generiche e non sufficienti; ha formulato quindi la necessità di avere “ulteriori specifici chiarimenti”.

Il Responsabile del procedimento, il 6/9, chiedeva le ulteriori precisazioni, indicando i profili da chiarire. Nella specie si richiedeva un dettaglio sui "costi per i dipendenti", ed in particolare:

- il numero di unità lavorative che verranno impiegate nel servizio,
- le singole qualifiche ,
- il carico orario settimanale.

Con richiesta di esplicazione dei presupposti che sostenevano il computo effettuato del “costo globale” indicato di € 93.902 per manodopera, per anno.

Tali elementi venivano ritenuti assolutamente necessari per dimostrare la possibilità di eseguire l'appalto alle condizioni indicate.

Nuovi chiarimenti sono stati prodotti da Ecogreen il 13/9/11.

L'amministrazione li ha reputati ancora generici , in quanto redatti senza predisporre “calcoli analitici” per i costi per il personale , per i tempi di spostamento/ percorrenza (sede ditta-Comune Villaspeciosa-Tecnocasic-altri impianti di conferimento), nonché per la stima dei “tempi di raccolta” dei rifiuti.

Secondo la commissione persisteva, essenzialmente, una situazione di "sottostima” del personale dipendente necessario e dei relativi costi.

Nello specifico, veniva contestato, inizialmente, dall'Amministrazione, un duplice profilo :

-utilizzo della (vecchia) tabella ministeriale allegata al D. M. Lavoro del 27/10/2005, anziché di quella (nuova) allegata al DM 11/6/2010;

-insufficienza di manodopera secondo le modalità operative minime richieste del Capitolato speciale d'appalto.

Successivamente il primo profilo contestato ha perso di consistenza, accettandosi le giustificazioni dell'errata allegazione delle tabelle del 2005, posto che i dati economici su cui venivano svolte le

elaborazioni contabili rispecchiavano comunque i costi più aggiornati (contenuti nella Tabella 2010).

L'impresa veniva convocata il 6/10/11 per il contraddittorio.

Ecogreen si presentava e produceva un documento (all. 8 produzioni ricorrente) recante l'indicazione dei "tempi di impiego del personale per i servizi offerti". Da tale documento emerge che il servizio di raccolta e trasporto sarebbe stato svolto, per ogni utenza, nel tempo medio di 0,35 minuti/utenza (pari a 21 secondi); il computo viene rapportato alle ore dell'autista (5,54, pari a 332,5 minuti).

Venivano poi descritti nello specifico le modalità di raccolta e la distribuzione delle ore.

Il comune, considerati anche i tempi di svolgimento dell'attuale servizio, riteneva di non poter pervenire ad un giudizio di congruità ed affidabilità dell'offerta presentata, considerando sostanzialmente insufficienti le ore di manodopera previste (48 a settimana per gli autisti; 36 a settimana per gli operai).

Conseguentemente l'amministrazione decideva di escludere la ricorrente per anomalia, in particolare "per sottostima dei costi relativi alla manodopera".

Con ricorso notificato il 24.11.2011 e depositato il 7/12 la ECOGREEN (esclusa per anomalia) ha impugnato l'aggiudicazione provvisoria disposta in favore di CICLAT dal Comune di Villaspeciosa, formulando le seguenti censure:

violazione e/o falsa applicazione del bando e della lex specialis di gara (disciplinare e capitolato speciale e relativi allegati) - violazione e/o falsa applicazione degli articoli 2, 87 e 88 del codice 163/2006 e dei principi in tema di esame delle offerte anomale - violazione dell'articolo 97 della costituzione, dei principi di imparzialità, effettiva concorrenzialità, parità di trattamento, trasparenza - eccesso di potere per erroneità dei presupposti, illogicità, arbitrarietà, travisamento, sviamento dalla causa tipica e perplessità - carenza e contraddittorietà della motivazione - violazione del giusto procedimento.

In ricorso veniva formulata anche richiesta di inefficacia del contratto, eventualmente stipulato, nonché richiesta di risarcimento del danno in forma specifica o per equivalente.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione chiedendo il rigetto della domanda cautelare e dell'impugnazione.

Non si è costituita in giudizio la controinteressata Ciclat (sebbene ritualmente notificata).

Con una prima ordinanza n. 503 14.12.2011 (di decisione della richiesta cautelare formulata con il ricorso principale), il Collegio decideva di fissare urgente udienza pubblica al 22.2.2012, così motivando:

“Ritenuto necessario esaminare approfonditamente il profilo del fabbisogno di manodopera per l'espletamento del servizio (che l'Amministrazione ritiene incongruo, specie in considerazione del

computo di 21 secondi per utenza –tutto compreso-), come contestato nel verbale n. 9 del 6.10.2011);

considerato che a tal fine è necessaria una urgente trattazione nel merito il Collegio ritiene di fissare la trattazione dell'udienza pubblica al 22 febbraio 2012, ai sensi dell'art. 119 3 ° comma del c.p.a.”.

Con successivi MOTIVI AGGIUNTI notificati il 2.2.2012 e depositati il 15/2 è stata impugnata l'aggiudicazione definitiva (determinazione sindacale n. 17 del 24/1/2012) alla CICLAT (offerta con ribasso del 4,80%), riproponendo le medesime censure già proposte in sede di ricorso principale e rinnovando l'istanza cautelare.

Con una seconda ordinanza n. 76 del 22/02/2012 (in relazione alla riformulata richiesta cautelare contenuta nei motivi aggiunti), ha disposto la fissazione urgente del merito (ricorso principale e motivi aggiunti) all'udienza del 21 marzo 2012, senza sospendere l'aggiudicazione, con la seguente motivazione:

“Considerato che:

-la causa (di merito), già fissata alla data odierna (in relazione al ricorso principale, cioè contro l'aggiudicazione provvisoria), in forza di ordinanza cautelare n. 503 del 14.12.2011, è stata rinviata al 21 marzo 2012, per esigenze di difesa, a causa dell'intervenuto recente deposito di motivi aggiunti l' 8.2.2012 (contro l'aggiudicazione definitiva);

-il Collegio si era già espresso nel senso di ritenere congruo e sufficiente, ai fini delle esigenze cautelari di parte ricorrente, l'avvenuta fissazione a breve della decisione nel merito della controversia;

-rilevato che il Capitolato speciale individua –al punto A3 3° comma (pag. 5) in materia di modalità di raccolta (personale e mezzi)-, le modalità di utilizzo di “personale sufficiente” imponendo “almeno 2 autisti e 2 operai raccoglitori”, con facoltà di utilizzo di personale e mezzi “ulteriore”;

ritenuto che, all'esame degli atti, non appare incongrua la valutazione di inaffidabilità dell'offerta (con esclusione) sviluppata dall'amministrazione”.

E' stata poi ampiamente dibattuta, in sede di memorie, la problematica in ordine ai “tempi di esecuzione del servizio” (modalità e tempi di raccolta).

Il Comune dichiarava inoltre espressamente di non accettare il contraddittorio sui punti 3-4-5-6 della memoria depositata il 6.2.2012 dalla difesa della ricorrente, ritenendoli “motivi nuovi”.

All'udienza del 21.3.2012 la causa è stata rinviata (per adesione dei difensori allo sciopero degli avvocati).

Alla nuova udienza fissata al 9 maggio 2012 la causa è stata spedita in decisione.

DIRITTO

Il servizio prevedeva la “raccolta differenziata” dei rifiuti solidi urbani e assimilati per 36 mesi, con una base d'asta di € 160.000 (importo complessivo dell'appalto 480.000).

Il riparto tra progetto tecnico e offerta economica era, rispettivamente, di 65 punti e 35 punti.

Alla gara hanno partecipato tre imprese: la ricorrente, la controinteressata, e la Ecologica Podda (quest'ultima però è stata esclusa, non raggiungendo il minimo per il punteggio tecnico di 30 punti).

La ricorrente ECOGREEN ha formulato un ribasso del 9,571 %, collocandosi prima in graduatoria con un punteggio complessivo di 88,360; seconda la CICLAT con un ribasso del 4,80%.

La ricorrente ECOGREEN, miglior offerente, è stata però esclusa a seguito del procedimento di <verifica dell'anomalia> dell'offerta economica.

E' stato espletato il peculiare procedimento con acquisizione di giustificazioni, chiarimenti e precisazioni (in contraddittorio con l'impresa, e con specifica audizione).

L' esclusione di ECOGREEN è stata disposta a causa della riscontrata notevole “sottostima dei costi relativi alla manodopera”.

Il Comune ritiene che le previste ore di personale (autisti e operai) non consentirebbe l'effettuazione del servizio, come da Capitolato.

È stata dunque pronunciata l'anomalia, in applicazione degli articoli 88, comma 7, e 11, comma 4, del codice contratti, nonché

dell'articolo 121, comma 3, del regolamento d.p.r. 207 / 2010, per <incongruità> relativamente alla previsione del “fabbisogno di manodopera”, con dichiarazione come “inaffidabile” dell'offerta presentata (cfr. verbale n. 11, seduta pubblica, del 13/10/2011).

La ECOGREEN contesta il giudizio di incongruità e sostiene:

- che la valutazione compiuta dalla PA interferisce nelle “modalità organizzative” della società nell’espletamento del servizio, operando un sindacato improprio;
- che la PA ipotizza un “numero di ore necessarie” (minimo) non previsto negli atti gara;
- il computo predisposto dalla stazione appaltante non sarebbe comunque congruo (per mancata coincidenza di alcuni dati);
- nel “progetto offerta” la ricorrente ha indicato 4 operatori (2 autisti e 2 raccoglitori); con 2 squadre, una per ciascuno dei 2 mezzi (cfr. pag. 11, punto 2.8.2); garantendo per ciascun mezzo una squadra composta da 1 autista+1operaio, conformemente alla lex specialis;
- il servizio in corso di svolgimento presso il vicino Comune di Vallermosa (triennale, con decorrenza novembre 2011) viene espletato dalla ricorrente Ecogreen nel pieno rispetto degli obblighi contrattuali e secondo modalità e tempi del tutto analoghi a quelli qui proposti (dalla stessa ricorrente) per il comune di Villaspeciosa (e anche inferiori).

**

RITO

Preliminarmente il Collegio ritiene che non siano riscontrabili “ motivi nuovi” di censura (nei punti 3-4-5-6 della memoria depositata il 6.2.2012): trattasi di elaborazioni sostanzialmente in ordine ai “tempi” di raccolta, che costituiscono corollari della censura sostanziale formulata , in origine, in ricorso e poi, ribadita, nei motivi aggiunti (congruità della proposta di svolgimento del servizio in 21 secondi per utenza). Anche il raffronto compiuto con la gara espletata nel Comune vicino di Vallermosa introduce elementi (di fatto) che, secondo la tesi della ricorrente, consentirebbero di ritenere illegittimo il giudizio di incongruità compiuto dall'Amministrazione di Villaspeciosa, sempre nel tentativo di dimostrare la sufficienza della proposta oraria compiuta.

MERITO

Il Capitolato speciale d'appalto al punto “A3” prevede, al terzo comma, per le "modalità di raccolta" disposizioni precise (e obbligatorie) in ordine alle modalità di mezzi e personale, imponendo che:

"il servizio dovrà essere effettuato impegnando per ciascun passaggio di raccolta almeno un compattatore da 15 mc. e un mezzo "satellite" da 5 mc. (per le utenze sparse, la viabilità di larghezza ridotta, ecc.) oltre a personale sufficiente (almeno due autisti e due operai raccoglitori). L'eventuale impiego di ulteriori mezzi e personale è a discrezione dell'impresa e non comporterà il riconoscimento di aumenti sul corrispettivo stabilito”.

Si richiedeva dunque la disponibilità e l'utilizzo due mezzi (uno grande e uno piccolo), e, per ciascuno di essi, di almeno un autista e un operaio raccoglitore (per un totale minimo di 4 unità).

Il disciplinare, al punto 15 "esame offerta tecnica" (pagina 15) prevedeva espressamente che "sarà motivo di esclusione la non rispondenza del progetto offerta alle prescrizioni minime stabilite nel capitolato speciale d'appalto posto a base di gara, così come il conseguimento di un valore tecnico inferiore alla soglia di 30 punti".

Inoltre in sede di offerta tutte le prescrizioni di disciplinare e di capitolato sono state espressamente accettate dal proponente (cfr. pag. 7 punto 5).

Dall'esame della documentazione risulta che l'offerta presentata dalla ricorrente Ecogreen prevede l'impiego di 4 unità di personale (2 autisti e 2 operai): cfr. pag. 11, 24, 25, 26 dell'offerta.

Nel "progetto offerta" la ricorrente ha indicato 4 operatori (2 autisti e 2 raccoglitori); con 2 squadre, una per ciascun mezzo (cfr. pag. 11, punto 2.8.2).

Ciascuna tipologia di raccolta di rifiuto è poi diversamente articolata con uno o con due mezzi:

-ad es. per "organico": solo il mezzo da 5 mc. (v. pag. 24);

-per il "secco": 2 mezzi (v. pag. 25).

A pag. 24/25 (per la raccolta del "secco") l'offerta espressamente prevede che "per ciascun mezzo la squadra sarà composta da 1 autista e 1 operatore".

Si prevedeva e si garantiva dunque lo svolgimento della raccolta con 2 mezzi e 4 dipendenti; e per ciascun mezzo si prevedeva una squadra composta da 1 autista+1 operaio.

Del resto la società non è stata esclusa dall'Amministrazione per non conformità dell'offerta, ma solo per anomalia.

Acclarato tale presupposto (utilizzo di 2 mezzi e di 4 dipendenti), il servizio risultava, poi, in effetti articolato in modo diversificato in base alla tipologia del rifiuto.

Mentre per la raccolta del secco si contemplava l'utilizzo dei 2 mezzi, in altri casi (ad es. per l' "umido") la squadra è unica perché il progetto proposto prevedeva la raccolta solo con il mezzo piccolo.

Per altre tipologie di rifiuti (ad es. per la "plastica" e "vetro") l'offerta prevedeva l'utilizzo di 2 mezzi, ma gestiti da un'unica squadra: l'utilizzo del mezzo piccolo viene cioè previsto solo a completamento, per le utenze non accessibili con il mezzo grande.

Il Collegio ritiene che, così articolata, l'offerta non possa ritenersi contrastante con quanto imposto dal Capitolato speciale, punto "A3" (indicato come elemento essenziale, accettato e recepito).

Non si può cioè evincere, da tali dati, che <in tutti i casi> il "medesimo equipaggio" (1 autista e 1 operaio raccoglitore) prima si occupa della raccolta con il mezzo grande da 15 m³ per la maggior parte delle utenze, e poi, con il mezzo piccolo da 5 m³ per le utenze non raggiungibili con il mezzo grande).

Il servizio, come progettato, prevede l'utilizzo di 2 mezzi e di 4 unità

di personale; il servizio viene poi articolato diversamente in base alle diverse “tipologie” di rifiuto (con diverse modalità di raccolta).

Risultando nel “progetto offerta” che effettivamente venivano coinvolti un numero di mezzi e di personale (richiesti dal Capitolato: utilizzo di 2 autisti+2 operai), Ecogreen non poteva essere esclusa per non conformità dell’offerta.

Ciò che invece va esaminato è se l’offerta, così articolata, per il numero di ore previste di manodopera, fosse idonea a soddisfare le esigenze delle 950 utenze.

Profilo essenziale e connesso è dunque quello dei “tempi di raccolta”; aspetto strettamente collegato al “quantum” orario di manodopera messo a disposizione dalla ricorrente (con quel costo previsto annuale) .

Tale elemento può definirsi solo attraverso l’ esame e la stima delle ore/lavoro del personale previsto addetto.

Occorre, in sostanza verificare –per accertare la congruità dell’offerta- se le ore computate (per autisti e raccoglitori) siano sufficienti per lo svolgimento del servizio di raccolta (950 utenze).

L’Amministrazione ha ritenuto “insufficienti” le ore di manodopera previste da ECOGREEN per l’esecuzione del servizio (4365 annuali), sostenendo che per l’esecuzione del servizio di raccolta sarebbero necessarie almeno 5530 ore.

Negli atti generali (Capitolato-disciplinare) non è stato prefissato un

numero minimo di ore necessarie, né per categoria, né complessivamente, per l'esecuzione del servizio di raccolta presso le 950 utenze .

Il Capitolato speciale infatti:

- all'art. 28 indica genericamente l'impiego del personale "in quantità sufficiente";
- all'art. 32 "in numero e qualifica da garantire la regolarità e il corretto svolgimento del servizio";
- A3, 3° comma All A Capitolato: indica come personale sufficiente almeno 2 autisti e 2 operai (ma senza indicazione di monte ore minimo –rapporto part time o full time-).

ECOGREEN ha redatto una relazione (consegnata il 6.10.2011) per il costo del personale rapportata a "4 addetti", con orario diversificato, fra autisti e operai. In particolare per gli autisti è stato previsto un orario maggiore, dovendo soddisfare le esigenze di trasporto ai centri di raccolta (non ravvisabili per gli operai).

Questi i dati.

ECOGREEN sostiene di poter svolgere il servizio in:

- 4365 annuali;
- 84 a settimana: 24+24 per gli autisti; 20+16 per gli operai.

Questo "monte ore" settimanale corrisponde al dato giornaliero di ore:

- 5 ore e 32 minuti per gli autisti;
- 4 ore per gli operai.

Nello schema prodotto il 9.9.2011, in corso di procedimento di contestazione dell'anomalia, la Ecogreen indicava, in particolare, l'impiego di:

- 2 autisti (per 24 ore ciascuno) per un totale di 48 ore;
- 2 operai (per, rispettivamente, 20+16 ore settimanali) per un totale di 36 ore.

Tale manodopera veniva quantificata al costo complessivo di annuali 93.902 euro.

Gli ulteriori costi per trasporto (essenzialmente carburante) venivano quantificati in euro 30.453.

Per un'offerta economica formulata globale di 142.725 annuali (con un indicato utile di 5.000 euro).

Nell'ultimo documento prodotto in sede di giustificazioni (all.8), nella seduta della Commissione del 6.10.2011, Ecogreen quantificava per il servizio richiesto (n. 950 utenze) il seguente tempo/lavoro:

- media di 0,35 minuti "per utenza" (pari a 21 secondi);
- per l'autista 332,5 minuti (= 5,54 ore, pari a 5 ore e 32 minuti);
- per l'operatore 240 minuti, pari a 4 ore (esonerato dai tempi di percorrenza da e per i centri di raccolta).

I dati moltiplicati poi per il numero di volte di raccolta settimanali (diversificata in base alla tipologia di rifiuto e alle frequenze di raccolta: 1, 2 o 3 volte la settimana) definiscono il fabbisogno complessivo:

- per AUTISTI 44,33 ore/settimana, con ulteriore 3,70 ore per le

raccolte di materiali diversi (con raggiungimento delle 48 ore/settimana dichiarate);

-per OPERAI 35 ore/settimana, con 1 ora ulteriore per materiali diversi (pile, medicinali, ingombranti), con raggiungimento delle 36 ore dichiarate.

Ecogreen inoltre sostiene (in memoria) che lo svolgimento dell'analogo servizio nel vicino Comune di Vallermosa (circa 900 utenze) rendeva particolarmente facile per la ricorrente attribuire tempi congrui all'effettuazione del servizio di raccolta e trasporto; ed il servizio in quel Comune, si sostiene, viene svolto con 4 dipendenti e con piena soddisfazione da parte dell'Amministrazione, in tempi ancora ridotti (13,85 secondi/utenza per raccolta e trasporto) in circa 3 ore giornaliere. Applicando questi tempi anche al Comune di Villaspeciosa, il servizio potrebbe essere svolto, tenuto conto dei trasporti maggiori, in 16,65 sec/utenza, con dimostrazione della sufficiente previsione di 21 sec./utenza.

La Commissione, invece, nella "sequenza" dei verbali ha compiuto una accurata valutazione della problematica (cfr. verbali 8, 9, 10), ha definito il seguente quadro.

Nel verbale n. 8 del 29.9.2011, la Commissione riteneva che il fabbisogno necessario annuale "minimo" di manodopera fosse di 5530 ore (mentre la ricorrente ne ha previste solo 4365), con una sottostima di 1165 ore (pari a circa il 21%) del fabbisogno calcolato (in riferimento ai tempi del servizio attualmente svolto).

In sostanza la stazione appaltante riteneva necessario un minimo di 106 ore a settimana di manodopera, per l'esecuzione del servizio, mentre la ricorrente ne ha previste solo 84.

A titolo esemplificativo si riportano i dati computati (al giorno) per la raccolta dell' "umido":

*per il Comune erano necessarie $(4 + 3) = 7$ ore di autista; e $(3,5 + 2) = 5,5$ ore di operaio;

*invece la ricorrente riteneva di poter svolgere il servizio in 5 ore e 32 minuti di autista; e 4 ore di operaio.

Nel verbale n. 9 del 6/10/11 la Commissione ha esaminato il documento prodotto dalla ricorrente che indicava i tempi di gestione del servizio in 0,35 minuto per utenza, per un totale di 5,54 ore giornaliere (con impegno di un solo autista e di un solo operatore, con passaggio, della stessa squadra, dal mezzo grande al mezzo piccolo).

Nel verbale n. 10 la Commissione ribadiva l'insufficienza dei tempi indicati per la manodopera, l'incongruità e la non conformità con la previsione di capitolato (2 autisti e 2 operai) delle modalità di svolgimento del servizio.

PUNTO CONTROVERSO

Ciò che va verificato e analizzato è se la Commissione abbia quantificato correttamente la stima dei tempi (ore necessarie di personale) per l'esecuzione del servizio (o li abbia invece sovrastimati).

Il computo è stato effettuato in base ai dati del servizio attuale, che viene svolto da un'impresa con 4 dipendenti part-time.

Le ore di manodopera indicate dalla società ricorrente per lo svolgimento del servizio sono 4365 annuali.

Il Capitolato Speciale, al punto A.2, prevede lo svolgimento del servizio in un arco di tempo prefissato massimo di 6 ore: dalle ore 7 (in inverno dalle 8) alle ore 13 (termine massimo) –intervallo di 5 o 6 ore giornaliere-.

Al punto A3-3° comma All. A il Capitolato indica come personale sufficiente almeno 2 autisti e 2 operai (ma senza indicazione minima oraria).

Vanno tenuti in considerazione alcuni elementi di fatto:

-il servizio si sviluppa su 13 km di rete di viaria del centro abitato e si estende anche a 50 utenze sparse (distanti in media 2 km dal centro abitato), per complessive 950 utenze;

-inoltre si deve tener conto anche dei tempi per i trasferimenti dei mezzi (116 km, 58 km. per 2 mezzi), dalla sede dell'impresa, nonché per raggiungere i centri di raccolta (come evidenziato dalla Commissione, nel verbale n. 9 del 6/10/2011).

Secondo i dati forniti da Ecogreen il tempo necessario per la raccolta, trasporto, il conferimento ed il rientro alla sede della società, così come sviluppato nel progetto offerta, risulterebbe pari a 21 secondi per ogni utenza (0,35 minuti per utenza).

Ma tale computo è stato effettuato sulle ore di lavoro degli autisti

(che sono 48 settimanali) e non degli operai , il cui numero di impegno orario è stato indicato dalla ricorrente in numero di ore notevolmente inferiore (sole 36 ore settimanali: 20+16).

La raccolta delle 950 utenze deve avvenire da parte e dell'autista e dell'operaio raccoglitore.

L' orario maggiore previsto per l' autista (rispetto all'operaio), incide infatti solo per gli spostamenti dei mezzi.

Il Collegio ritiene che i dati, nella versione fornita dalla ricorrente in sede di procedimento di anomalia, non dimostrano la sufficienza delle ore di personale utilizzato per lo svolgimento del servizio.

Il computo prospettato dalla ricorrente (21 secondi di media per utenza) non è attendibile.

Infatti se si ipotizza che le 950 utenze possano (teoricamente) essere gestite in 21 secondi ciascuna, sarebbero necessari 19.950 secondi (corrispondenti a 5,54 ore).

Il che implicherebbe che anche gli “operai raccoglitori” dovrebbero avere un orario giornaliero di almeno 5,54 ore.

Ma così non è, in quanto la ricorrente Ecogreen ha invece indicato un numero di ore giornaliere, di impegno lavorativo dell' operaio raccoglitore , di sole 4 ore (pari a 14.400 secondi).

Le 4 ore previste (per l'operaio) non bastano per coprire il servizio di raccolta, neppure negli ipotizzati 21 secondi.

Rispetto ad ogni utenza l' elemento “tempo”, rapportato ad operaio, si “riduce” inevitabilmente:

le previste 4 ore per operaio si traducono infatti in circa 15 secondi ad utenza.

La PA ha compiuto una stima di necessità/fabbisogno per “operaio” di 5,5 ore, che corrispondono a 20,8 secondi ad utenza (19.800 secondi : 950 utenze).

Lo scostamento che ne deriva è estremamente consistente (da 15 secondi a 20,8 sec.).

I dati forniti da Ecogreen (in corso di procedimento di anomalia) non rappresentano un monte-ore di manodopera adeguato allo svolgimento del servizio (prospettato in 21 secondi/utenza, ma rapportato agli autisti); dato che in realtà se ragguagliato all’orario (ridotto) dell’operaio si rivela di molto inferiore (15 secondi per ogni utenza).

Pur riconoscendo la possibilità, dell’organizzazione aziendale, di economizzare i tempi, il progetto deve soddisfare le esigenze di base di 950 utenze, con risorse e tempi minimi non comprimibili oltre una certa misura.

In ogni caso il Collegio rileva che le giustificazioni non sono state coerenti rispetto al monte orario offerto in riferimento all’orario (ridotto) previsto per gli operai raccoglitori (4 ore contro le 5 e 32 minuti per gli autisti).

Si ritiene dunque che la valutazione di incongruità compiuta dalla stazione appaltante sia legittima e ragionevole.

La ricorrente è stata esclusa, dopo un congruo ed adeguato

contraddittorio, per carenza di numero di ore del personale assegnato per l'espletamento del servizio, ritenendo che la raccolta per le 950 utenze non potesse essere garantita con un monte orario di personale così ridotto.

Il giudizio di sottostima dei tempi è fondato.

I parametri di confronto sono stati enucleati dalla stazione appaltante dal servizio in corso.

E tale dato rappresenta un elemento idoneo di parallelismo.

In relazione, infine, al servizio gestito dalla ricorrente nell'altro (vicino) Comune di Vallermosa (dove veniva richiesto un numero di ore complessive annue di 3.480), si evidenzia che:

- la ricorrente si è aggiudicata il servizio con un ribasso del 29,823%;
- in quella procedura le utenze sono 909 e vengono richiesti 3 mezzi e 6 unità di personale (cfr. "relazione tecnica e analisi economica" pag. 13, doc. 33);
- nel quadro di "riepilogo" vengono, invece, indicati solo 4 addetti ("anche part time") con un numero di ore complessive di 3.480 (cfr. pag. 17 della stessa Relazione).

Tali dati, evidenziati in corso di causa, non sono tali da poter essere considerati attendibili, considerata la loro contraddittorietà (non essendo chiaro se sono 6 o 4 le unità di personale richieste).

In ogni caso il Collegio evidenzia che per il "fabbisogno orario" per l'espletamento del servizio in quel Comune un elemento importante si può enucleare.

Nella Relazione redatta dall'Amministrazione di Vallermosa il numero di ore per turno (giornaliero) è stato individuato in 6 ore e 30 min. per l'autista e di 5 ore per l'operaio: cfr. tabelle "secco" e "umido" di pagg. 14 e 15.

Quindi con un'individuazione di un orario giornaliero notevolmente superiore rispetto a quello proposto dalla ricorrente (rispettivamente 5 ore e 32 min. e 4 ore).

E tale orario rispecchiava l'esigenza di fondo del tempo necessario di "un giro passaggio" per servire tutte le utenze ivi previste (909).

Ciò fornisce un ulteriore elemento di conforto della tesi del Comune di Villaspeciosa in termini di "insufficienza delle ore" indicate dalla ricorrente, specie per gli operai.

Quindi la valutazione compiuta dal Comune di Villaspeciosa di ritenuta inidoneità/insufficienza delle 4 ore settimanali per operaio proposte da Ecogreen, si rivela fondata anche in raffronto agli atti di gara elaborati dall'altro Comune di Villermosa (di cui la ricorrente chiede l'applicazione).

Tale rilievo esonera dalla necessità di andare a confrontare le eventuali diverse modalità di espletamento dei 2 servizi nei 2 diversi Comuni.

Comunque il Comune di Villaspeciosa non era tenuto a sottostare alle stime e/o alle verifiche (compiute o omesse) di congruità da parte del Comune di Villermosa.

I dati possono solo essere utilizzati solo come elemento di analisi e

rilievo.

E sul punto del fabbisogno orario non trovano sostegno per dimostrare la sufficienza dell'orario per l'operaio di 4 ore giornaliere.

Con insostenibilità della proposta economica.

In conclusione il ricorso va respinto.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento di euro 3.000 in favore del Comune per spese di giudizio.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Aldo Ravalli, Presidente

Marco Lensi, Consigliere

Grazia Flaim, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/05/2012

IL SEGRETARIO

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