



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 della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1868 del 2001, proposto da:
La Partenope s.r.l., in persona del legale rappresentante p. t. sig. Federico Magliulo,
rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Abbamonte e Corrado Diaco, con
domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Napoli, alla via dei Mille, 16;

contro

Provincia di Napoli, in persona del Presidente p. t. della Giunta, rappresentata e
difesa dagli avv.ti Luciano Scetta, Rita De Vivo e Silvio Savarese, con domicilio
eletto in Napoli, alla piazza Matteotti, 1;

nei confronti di

Consorzio I.G.S. - Impresa General Service, in persona del legale rappresentante
p.t. dr. Vito Nicola Buccinnà, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni Pesce ed
Ezio Maria Zuppari, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in
Napoli, al viale Gramsci, 16;

per l'annullamento

degli atti con cui, nelle sedute del 24 e 29 gennaio 2001 e del 5 febbraio 2001 (verbali nn. 5, 6 e 7), la commissione di gara per l'affidamento del servizio di pulizia triennale degli edifici dell'Amministrazione provinciale di Napoli ha reputato, rispettivamente, di chiedere alla ricorrente di fornire giustificazioni in relazione all'offerta presentata e, successivamente, di escluderla dalla gara e di aggiudicare provvisoriamente l'appalto al Consorzio I.G.S..

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Napoli e del Consorzio I.G.S. - Impresa General Service ;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 ottobre 2013 il dott. Pierluigi Russo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con atto notificato il 15 febbraio 2001 e depositato il giorno 19 seguente, La Partenope s.r.l. ha premesso:

- di aver partecipato alla gara indetta dalla Provincia di Napoli, con bando del 25 novembre 2000, per l'affidamento del servizio di pulizia triennale degli edifici della stessa amministrazione, classificandosi al primo posto della graduatoria provvisoria, con punti 92,780;
- che in esito alla seduta della commissione di gara del 24 gennaio 2001, con nota prot. n. 581 del giorno seguente, la stazione appaltante, reputando che il prezzo annuale da lei indicato (£. 1.784.400.000, corrispondente ad un ribasso del 27,296 rispetto all'importo posto a base d'asta) fosse anormalmente basso, le chiedeva di fornire le giustificazioni di cui all'art. 25 del D. Lgs. n.157 del 1995;

- di aver prodotto i richiesti chiarimenti con comunicazione del 29 gennaio 2001;
- che nella seduta del 29 gennaio 2001 la commissione la escludeva dalla procedura e nella seduta del 5 febbraio 2001 aggiudicava provvisoriamente l'appalto al Consorzio I.G.S..

A sostegno della domanda di annullamento di tutti gli atti di gara sopra indicati la ricorrente ha dedotto tre motivi così rubricati:

- 1) violazione e falsa applicazione degli artt. 23 e 25 del D. Lgs. n. 157/1995 e dei criteri di cui al D. M. n. 117/1999 – eccesso di potere per travisamento ed errore nel presupposto – sviamento – arbitrarietà manifesta – carenza di motivazione;
- 2) eccesso di potere per arbitrarietà manifesta – violazione della par condicio – disparità di trattamento;
- 3) ulteriore eccesso di potere per violazione della par condicio – violazione del principio della immodificabilità dei criteri della gara – violazione delle norme del bando.

Si sono costituiti in resistenza l'amministrazione intimata ed il consorzio controinteressato, con memorie ove hanno replicato alle doglianze sollevate *ex adverso* e concluso con richiesta di reiezione del ricorso per l'infondatezza delle censure dedotte.

Il ricorso è stato dichiarato perento con decreto n. 21804 dell'8 ottobre 2012.

Tale decreto, tuttavia, a seguito di atto di opposizione e di rituale dichiarazione di permanenza di interesse, depositato dalla parte ricorrente in data 11 febbraio 2013, è stato revocato con decreto n. 5223 del 25 febbraio 2013.

Alla pubblica udienza del 30 ottobre 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato e va, pertanto, respinto.

Con il primo motivo la ricorrente assume che la verifica di anomalia dell'offerta, ai sensi dell'art. 25 del D. Lgs. n. 157/1995, potrebbe essere attivata soltanto per gli

appalti da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso e non anche per quelli da affidarsi sulla base dell'offerta più vantaggiosa, ipotesi quest'ultima cui è ascrivibile la fattispecie in esame. Lamenta, inoltre, il difetto di motivazione e, comunque, l'erroneità del giudizio di non congruità espresso dalla commissione alla luce delle articolate giustificazioni presentate nel corso del procedimento.

Le suesposte doglianze si palesano tutte infondate alla stregua dei consolidati principi in punto di verifica dell'anomalia delle offerte cui è approdata la giurisprudenza amministrativa, dai quali il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi.

In primo luogo, si è chiarito che il procedimento di verifica della anomalia delle offerte, ai sensi dell'art. 25 del D. Lvo 17 marzo 1995 n. 157, è applicabile anche alle gare per l'affidamento di servizi aggiudicate col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui all'art. 23, comma 1, lett. b), del medesimo decreto legislativo, militando in tal senso sia argomenti di interpretazione letterale che logico-sistematica (cfr. in termini Consiglio di Stato, Sezione VI, 2 settembre 1998, n. 1200; Sezione V, 25 febbraio 2004, n. 768).

Invero, sotto il primo aspetto, la formulazione del citato art. 25, nell'imporre la verifica delle offerte che presentino i caratteri di anomalia non distingue affatto le due ipotesi di aggiudicazione, al prezzo più basso ovvero all'offerta economicamente più vantaggiosa. Appare, inoltre, significativo che l'accertamento dell'anomalia, a mente del secondo comma dello stesso articolo, debba avvenire tenendo conto proprio degli elementi dell'offerta che devono essere considerati "*in particolare*" nel procedimento valutativo contrassegnato dal criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (economia del metodo di prestazione del servizio, soluzioni tecniche adottate, condizioni favorevoli di cui dispone il concorrente per l'esecuzione, originalità del servizio ed esclusione degli elementi i cui valori minimi sono stabiliti a livello normativo). La stessa previsione

del quarto comma dell'art. 25 – che precisa l'obbligo dell'Amministrazione di tenere conto nella valutazione delle offerte delle modalità atte ad assicurare l'efficace e continuativo collegamento con la stessa Amministrazione aggiudicatrice per tutta la durata di prestazione del servizio nel caso che sia stato richiesto ai partecipanti di tenere conto di questo elemento nelle offerte – implica esplicitamente un potere di sindacato dell'Amministrazione su tale specifico aspetto della prestazione, *“che appare senz'altro riferibile anche alle procedure di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa e che conferma la facoltà data alle medesima Amministrazione di valutare tutti i possibili aspetti di convenienza delle offerte presentate in gara.”* (decisione n.768/2004 cit.).

Inoltre, dal punto di vista logico e sistematico, l'interesse pubblico alla affidabilità delle offerte presentate dai partecipanti alle gare pubbliche e potenzialmente aggiudicatari delle stesse, che si fonda direttamente sul principio costituzionale di buon andamento consacrato nell'art. 97 della Costituzione, giustifica senz'altro un potere di verifica incisivo ed approfondito dell'elemento prezzo in tutte le tipologie di gara. Secondo quanto condivisibilmente osservato nella sentenza del Giudice d'appello da ultimo citata, l'opzione ermeneutica prescelta mira ad *“evitare che un eccesso di concorrenza induca i concorrenti a formulare offerte non remunerative pur di aggiudicarsi le commesse pubbliche con la duplice conseguenza negativa di esporre a rischio la stessa prestazione dei servizi o di renderla particolarmente gravosa per i ritardi e le difficoltà nella esecuzione [...]”*.

Concludendo sul punto, va ribadito anche nell'odierna fattispecie che la considerazione degli aspetti qualitativi dell'offerta non esclude che l'elemento prezzo debba essere valutato nella sua congruità anche se, ovviamente, in relazione con gli altri e diversi elementi che la connotano.

Si palesa infondata anche la doglianza con cui si lamenta il difetto di motivazione della valutazione formulata dalla commissione in quanto – come si evince dal

verbale di gara n.6 esibito in giudizio dall'amministrazione resistente (in data 27.2.2001) – le ragioni del giudizio di anomalia dell'offerta e di non congruità dei chiarimenti prodotti dall'interessata sono analiticamente indicate nella scheda tecnica redatta dal componente designato ed allegata allo stesso documento.

Non merita accoglimento neppure la successiva censura con cui si contesta genericamente la presunta erroneità del suddetto giudizio, censura non ulteriormente sviluppata neanche a seguito della summenzionata produzione documentale della Provincia di Napoli.

Sul punto va comunque osservato, in via generale, che nelle gare pubbliche il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni compiute in sede di verifica di anomalia delle offerte deve ritenersi circoscritto ai soli casi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza, in considerazione della discrezionalità che connota dette valutazioni, come tali riservate alla stazione appaltante, cui compete il più ampio margine di apprezzamento dell'interesse pubblico nel caso concreto (cfr., tra le tante, Consiglio di Stato, sez. IV, 30.5.2013, n. 2956; sez. III, 10.5.2013, n. 2533). Inoltre, il giudizio in questione deve essere complessivo e tenere conto di tutti gli elementi, sia di quelli che militano a favore sia di quelli che militano contro l'attendibilità dell'offerta nel suo insieme, e non con riferimento a ciascuna singola voce di essa, sostanziandosi in un giudizio globale e sintetico sulla serietà o meno dell'offerta del singolo concorrente.

Tanto premesso, con specifico riferimento alla concreta fattispecie, dalla lettura della già menzionata scheda tecnica si evincono plurimi profili di inattendibilità dell'offerta, a partire dal primo punto ivi segnalato – e, come si è detto, non specificamente contestato – che per la sua macroscopica evidenza è da solo sufficiente a fondare il giudizio negativo. Posto che l'utile indicato dalla ricorrente è di £. 13.383.000 per il triennio, pari ad appena lo 0,25%, e che il costo della retribuzione dei tre direttori delle pulizie indicati rientra nelle spese generali,

quantificate complessivamente in £. 21.600.000, il componente della commissione incaricato ha rilevato la manifesta esiguità di quest'ultima somma, considerato che lo stipendio per i tre suddetti dipendenti, secondo le tabelle fornite dalla Direzione provinciale del lavoro, comporta da solo una spesa annua di £. 101.065.051. In materia, la giurisprudenza (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 16 gennaio 2009, n. 215) ha chiarito che l'offerta ben può considerarsi seria anche laddove l'utile d'impresa sia minimo, purché non risulti del tutto azzerato o sia addirittura negativo, come accaduto nel caso di specie.

In definitiva, alla luce di quanto fin qui osservato ed a tacer d'altro, il giudizio della commissione di gara sulla non congruità dell'offerta della società La Partenope, sotto i profili contestati, non risulta affetto da alcuna evidente illogicità o irragionevolezza.

Alla reiezione delle censure fin qui esaminate consegue l'inammissibilità dei restanti due motivi dedotti nei confronti dell'aggiudicazione provvisoria della gara al Consorzio I.G.S. - Impresa General Service. Invero, la legittimità dell'esclusione dalla gara della ricorrente impedisce di assegnare alla stessa la titolarità di una situazione sostanziale che la abiliti ad impugnare gli esiti della procedura selettiva (cfr. Consiglio di Stato, ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 31 ottobre 2012, n. 4344).

In conclusione, il ricorso deve essere rigettato.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna la società ricorrente a rimborsare all'Amministrazione provinciale di Napoli ed al Consorzio I.G.S.- Impresa General Service le spese di giudizio, che si

liquidano in € 1.500,00(millecinquecento) per parte, per complessivi € 3.000,00(tremila).

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 30 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Donadono, Presidente FF

Pierluigi Russo, Consigliere, Estensore

Michele Buonauro, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/11/2013

IL SEGRETARIO

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