



**REPUBBLICA ITALIANA**

N. Reg.

Ric.

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

N. Reg.

Sent.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio sez. I<sup>a</sup> bis  
ha pronunciato la seguente

ANNO

**SENTENZA**

sul ricorso n.6402/2006–R.G. proposto da “La Preferita” s.r.l., in  
persona del l.r. p.t., rappresentata e difesa dall’ avv. E. Iemmo,  
presso il cui studio in Roma, via C.A. Racchia n.2, è  
elettivamente domiciliata;

**contro**

il Ministero dell’Interno, in persona del Ministro p.t.,  
rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato;

**e nei confronti**

della “Splendor s.n.c. di Palmieri Giuseppe & C”, in persona del  
l.r. p.t. , rappresentata e difesa dagli avv. F. Porcù e A. Ferrara, e  
con gli stessi elettivamente domiciliata in Roma, alla via  
Nerazzini 5, presso lo studio legale Bocchini ;

**per l’annullamento**

- della comunicazione del 28.6.2006 concernente  
l’aggiudicazione della gara alla società Splendor;

- del provvedimento, sconosciuto negli estremi, di aggiudicazione della gara alla società Splendor;
- di ogni altro atto connesso e consequenziale a quelli impugnati, in special luogo – se stipulato – del contratto di appalto;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti i motivi aggiunti con l'atto di gravame depositato il 12.7.2006, col quale la ricorrente ha chiesto l'annullamento:

- del verbale del 26.6.2006 con cui l'offerta de La Preferita s.r.l. è stata ritenuta incongrua e quella della controinteressata congrua;
- del provvedimento, sconosciuto negli estremi di aggiudicazione della gara alla Splendor;
- del contratto sottoscritto il 28.6.2006;
- di tutti gli atti connessi e consequenziali a quelli impugnati.

Visto l'ulteriore atto di gravame, depositato il 17.11.2006, con il quale la ricorrente si è gravata, con i motivi già esplicitati nei precedenti atti difensivi, avverso “il provvedimento versato in atti con cui il Ministero dell'Interno ha definitivamente aggiudicato la gara a La Splendor”;

Visti gli atti tutti della causa, incluse le ulteriori memorie difensive depositate dalla resistente e dalla controinteressata;

Data per letta alla pubblica udienza del 13.12.2006 la relazione del Consigliere Pietro Morabito ed uditi gli avvocati di cui al verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto segue:

### **FATTO**

Espone in fatto la ricorrente di essere stata invitata dall'amministrazione dell'Interno a concorrere alla licitazione privata (indetta con bando del 7.3.2006) per l'appalto triennale (da aggiudicarsi col criterio del prezzo più basso rispetto a quello a base d'asta) dei servizi di pulizia della sede del Comando Provinciale dei VV.F. di Napoli e di altre 18 sedi ad essa istituzionalmente collegate.

Sottolinea la ricorrente "La Preferita s.r.l." ( di seguito: Preferita) che la lettera invito, fra l'altro, specificava:

- a) il monte ore che per ogni anno di servizio era richiesto per l'esecuzione dell'appalto (pari ad almeno 25283 ore per il 2006 e per il 2009 e ad almeno 50566 ore per gli anni 2007 e 2008: per un totale complessivo di 151.698 ore nel triennio);
- b) che non sarebbe stata ritenuta congrua *"l'offerta nella quale il costo del lavoro non rispetti quanto stabilito dal contratto collettivo nazionale per le imprese esercenti i servizi di pulizia, dai contratti integrativi territoriali e dalle leggi in materia previdenziale ed assistenziale, risultanti da atti ufficiali ai sensi della legge n.327/2000"*.

In seno alla gara, cui partecipavano 22 ditte, la Preferita si collocava al 10° posto della graduatoria provvisoria. Ciò nonostante essa ricorrente riscontrava che il costo orario del lavoro relativo all'offerta delle nove imprese che la precedevano in graduatoria (costo orario calcolato dividendo il prezzo triennale offerto da ciascuna concorrente per il monte ore triennale di servizio), risultava (per tutte) inferiore ai valori minimi stabiliti, per la Regione Campania, nell'atto ufficiale vigente ai sensi della legge n.327 del 2000: e cioè nel d.m. 16.6.2005 (pubblicato sulla G.U. n.159 dell'11.7.2005, s.o.) che indica, per il personale operaio di II° livello dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia, un costo totale orario medio pari ad €14,12.

Tale appurata circostanza induceva la ricorrente a richiedere all'amministrazione aggiudicatrice l'immediata esclusione delle imprese che la precedevano e l'aggiudicazione in proprio favore.

A tale istanza seguiva, da parte della destinataria:

- 1) inizialmente, con nota del 12 giugno 2006, l'invito alla ricorrente a presentare una dettagliata analisi dei costi della propria offerta (sottoposta a valutazione di congruità);
- 2) successivamente, in data 19.6.2006, un'ulteriore richiesta di chiarimenti sui contenuti dell'analisi dei costi trasmessa dalla Preferita in ottemperanza all'invito sub n.1).

Sennonchè, nonostante le delucidazioni rese in data 22.6.2006, il successivo 28 giugno il Comando provinciale dei VV. F. di Napoli partecipava alla Preferita che la gara era stata aggiudicata alla “Splendor s.n.c. di Palmieri Giuseppe & C” (di seguito: Splendor) ed il relativo contratto sottoscritto lo stesso 28 giugno.

A questo punto si è innescata la reazione della Preferita che, col primo dei gravami in epigrafe, ha denunciato l’illegittimità della predetta aggiudicazione in quanto, fra l’altro, lesiva della lex specialis di gara che non consentiva l’utile considerazione, quale costo orario medio del lavoro da porre a base dell’offerta economica, di una cifra al di sotto della soglia di €14,12: valore da considerarsi, per la Regione Campania, un limite inderogabile che, anche sulla base della giurisprudenza evocata in gravame, escludeva l’ammissibilità di offerte di esso non rispettose.

Prima dell’udienza camerale (07.7.2006) fissata per la trattazione dell’istanza cautelare acclusa al gravame, si sono costituiti in giudizio l’amministrazione dell’Interno e l’aggiudicataria Splendor.

Quest’ultima - dopo aver premesso che i valori riportati nelle tabelle ministeriali non costituiscono limiti invalicabili in sede di procedure ad evidenza pubblica (in quanto lo stesso art.1 della legge n.327 del 2000 dispone che solo uno scostamento evidente dai citati parametri può determinare l’inaccettabilità dell’offerta che esponga valori ad essi inferiori) – ha sottolineato che il prezzo costo orario lavorativo da essa offerto, pari ad €13,89

(minore dunque del valore tabellare di €14,12), trova giustificazione nella circostanza che in forza di incrementi occupazionali della forza lavoro negli anni 2005 e 2006, essa impresa beneficia del disposto del comma 4 quater dell'art.11 del d.lgs. n.446 del 1997 che le consente per tali incrementi – nonchè per il personale da assorbire dalla ditta attuale esecutrice del servizio – di beneficiare della deduzione totale dell'Irap e dell'Ires fino al periodo di imposta in corso al 31.12.2008. E poichè tali imposte incidono sul costo totale medio orario del personale da impiegare per  $(0,55+0,18=)$  €0,73, già tanto dimostra la correttezza del prezzo orario offerto che, ammontando ad €13,89, include un costo orario medio della manodopera pari ad €13,43 che è superiore alla differenza (13,39) tra il valore tabellare (14,12) e il totale delle incidenze fiscali (0,73).

L'amministrazione dell'Interno, dopo aver premesso:

- A) che lo stesso decreto ministeriale del 16.6.2005 espressamente prevede che il costo orario del lavoro può subire oscillazioni legate a sgravi fiscali dei quali possono beneficiare imprese che si trovano in particolari situazioni;
- B) che la lettera invito prevedeva espressamente che al fine dell'aggiudicazione, indipendentemente dall'eventuale anomalia, l'offerta sarà comunque subordinata a verifica di congruità sulla base degli elementi giustificativi dell'offerta forniti;

C) che delle 22 offerte pervenute una è stata esclusa per mancanza di firma ed altre sei sono risultate anormalmente basse rispetto al calcolo previsto dall'art.25 del d.lgs. n.157 del 1995, con anomalia confermata da successivo riscontro;

ha reso noto che fra le offerte con percentuale di ribasso inferiore alla soglia dell'anomalia, anch'esse sottoposte a valutazione di congruità, la prima offerta ritenuta congrua è stata quella della Splendor, mentre quella della ricorrente è stata apprezzata – anche alla luce dell'analisi dei costi e dei chiarimenti forniti dalla stessa – non congrua e quindi esclusa (verbale del 26.6.2006).

Alla luce di tali innovativi elementi di fatto, la Sezione ha differito la trattazione dell'istanza cautelare della ricorrente alla camera di consiglio del 14 luglio successivo; ciò al fine di consentirle di elaborare, notificare e depositare eventuali motivi aggiunti di gravame avverso il predetto provvedimento di esclusione.

Tale secondo atto di ricorso è stato depositato il 12 luglio 2006.

Nello stesso la ricorrente, con argomentazioni soggette a scrutinio nella parte motiva della presente decisione, da un lato contesta le ragioni addotte dall'amministrazione a fondamento dell'esclusione; sotto altro profilo contesta l'applicabilità alla contointeressata dei benefici fiscali dalla stessa invocati a sostegno del prezzo orario offerto.

Quest'ultima con ulteriore memoria depositata lo stesso 14 luglio si è sforzata a dimostrare l'assoluta inaccettabilità delle delucidazioni e dei chiarimenti resi dalla Preferita in sede di verifica della congruità della relativa offerta, sostenendo vivacemente la legittimità della sua esclusione; altra analitica esposizione ha poi riservato alla bontà degli approfondimenti da essa controinteressata forniti all'amministrazione per la verifica della congruità della propria offerta.

L'amministrazione ha invece depositato una nota di controdeduzioni già, di fatto, anticipate dalla difesa erariale nella memoria depositata in relazione al ricorso introduttivo.

La Sezione, con propria ordinanza, ha:

- 1) respinto l'istanza cautelare della ricorrente;
- 2) fissato per la trattazione del merito della controversia l'odierna udienza pubblica del 10 ottobre 2006.

Con memorie difensive pervenute nell'imminenza di tale udienza, le parti in causa hanno rinnovato le rispettive tesi difensive.

Alla data stabilita del 10.10.2006, il legale della ricorrente ha invocato termine a difesa per consentire alla propria assistita l'impugnativa del provvedimento di aggiudicazione definitiva della gara alla controinteressata La Splendor; il che ha comportato un differimento della trattazione del merito della causa all'odierna udienza pubblica del 13.12.2006 nel corso della

quale, una volta uditi gli avvocati di cui al verbale di udienza, la causa è stata trattenuta per la relativa decisione.

## **DIRITTO**

**I)-** Il quadro degli accadimenti delineato in narrativa impone, all'evidenza, il ribaltamento dell'ordine di trattazione dei gravami, principale ed aggiunto, azionati dalla ricorrente.

Difatti lo scrutinio del ricorso introduttivo non può che rimanere condizionato dalla positiva disamina di quello aggiunto (recte: del primo dei due motivi di diritto ivi rassegnati, e cioè di quello) avente ad oggetto l'impugnativa dell'esclusione dalla gara della Preferita per incongruità della propria offerta. Ove tale obiettivo non venga conseguito dall'interessata, sia il motivo residuale prospettato nel ricorso aggiunto ( ed in quello da ultimo depositato) che l'atto introduttivo del giudizio (tutti esclusivamente finalizzati all'annullamento dell'aggiudicazione in capo alla Splendor) diverrebbero improcedibili: e ciò per l'ovvia ragione che la loro eventuale fondatezza non comporterebbe la riedizione della gara ma l'aggiudicazione della stessa all'impresa ( ovvero ad una delle imprese, nessuna delle quali, peraltro, notificatarie dei gravami) che, nella graduatoria definitiva, segue (ovvero seguono) la Splendor con definitivo pregiudizio di ogni aspettativa della ricorrente a rendersi assegnataria del servizio.

**II)-** Così delineato l'ordine di trattazione delle doglianze, l'indagine del Collegio deve ora incentrarsi sulle circostanze di

fatto che hanno preceduto il giudizio di esclusione e sulla legittimità, o meno, di tale determinazione alla luce dei *petita* azionati

In tale ottica è necessario rammentare che l'amministrazione aveva richiesto il 12 giugno alla Preferita una "*dettagliata analisi dei costi nelle voci riportate alle pagine 2 e 3 dell'offerta stessa*"; e cioè (oltre che alla voce costo orario medio della manodopera) nelle voci: macchinari ed attrezzature; prodotti di pulizia; materiali da fornire; costo relativo alla sicurezza ai sensi del d.lgs. n.626 del 1994; spese generali; utile d'impresa (voci tutte in relazione alle quali la Preferita aveva riportato nella propria offerta l'identico valore – rapportato ad ora del servizio da prestare – di €0,01).

La ricorrente nella propria replica indicava l'importo totale triennale di ciascuno dei parametri di costo e dell'utile di impresa sopra citati: importo totale triennale che – in quanto calcolato moltiplicando il costo ( e l'utile) orario di 0,01 per il numero delle ore lavorative da espletare nel triennio (151.698) – dava luogo, per ogni voce analizzata, all'identico costo (ed utile) triennale di €1516,98.

Tale singolare circostanza induceva l'amministrazione a richiedere sul punto ulteriori chiarimenti; richiesta quest'ultima affidata a nota del 19.6.2006 con la quale, inoltre, si rassegnava la necessità di ulteriori delucidazioni:

- a) sul discostamento tra costo orario medio della manodopera indicato dalla Preferita e quello risultante dalla tabella Fise del dicembre 2005 per la Regione Campania;
- b) sulla circostanza che per giustificare il costo triennale relativo alla voce “*materiali da fornire*”, la ditta aveva fatto riferimento al personale da impiegare e cioè ad argomento estraneo alla specifica voce cui si riferiva l’analisi di costo;
- c) sull’esiguità, rispetto alle dimensioni dell’appalto, dei costi prospettati per l’acquisto dei prodotti di pulizia nonché per l’acquisto del materiale da fornire (dalla ditta aggiudicataria all’amministrazione appaltante il servizio);
- d) sulla circostanza che per giustificare il costo relativo alla sicurezza, la ditta aveva fatto riferimento ai piani di controllo HACCP non pertinenti al tipo di servizio da espletare.

La Preferita con nota del successivo 22 giugno chiariva che l’identità del valore riportato nelle varie voci di costo traeva giustificazione nel fatto che, essendo essa da anni esecutrice del servizio oggetto di appalto, aveva statisticamente apprezzato che tutti tali parametri di costo sostanzialmente si equivalessero.

Aggiungeva:

in ordine al punto sub a): che la tabella Fise del dicembre 2005 non era stata ancora recepita dal Ministero del Lavoro e quindi

non ancora tradotta in alcun d.m. specificando che la tabella vigente era da ritenersi quella di cui al d.m. 16.6.2005;

in ordine ai punti sub b) e d): che le menzioni relative, rispettivamente, al personale da impiegare ed ai piani HACCP, erano state erroneamente inserite;

in ordine al punto sub c): che i costi relativi a prodotti da fornire e materiali da acquistare erano stati, anche al fine di ottenere sconti più consistenti, già affrontati nel corso della precedente gestione del servizio. Di tali prodotti e materiali la ditta deteneva già ampie scorte con costi del tutto già ammortizzati.

La commissione di gara non ha ritenuto “*ben ponderate*” le delucidazioni fornite dalla ricorrente disponendo nel verbale del 26.6.2006 l’esclusione della relativa offerta sulla base di tre distinte argomentazioni:

A) il mancato recepimento in un decreto ministeriale della tabella Fise del dicembre 2005 (dovuto a problematiche sindacali) non escludeva il rispetto di alcune voci di costo aggiornate in detta tabella (nello specifico: indennità di vacanza contrattuale la cui previsione, in quanto stabilita dal C.c.n.l. del 25.5.2001, costituiva un obbligo per tutte le imprese che applicano tale Contratto);

B) l’esistenza di ampie scorte di prodotti e materiali, in quanto inserita nella produzione, lascia comunque impregiudicata l’esiguità della voce di costo denunciata;

C) l'indicazione del medesimo valore per tutte le restanti voci prima indicate *“denota una valutazione, sommariamente approssimativa, dei costi da sostenere”*.

Nel primo dei motivi aggiunti di gravame la Preferita contesta tutte le sopra rassegnate argomentazioni affidandosi alle considerazioni sviluppate e commentate nel successivo paragrafo.

**III)-** La prima censura sostanzialmente reitera la tesi già spesa dalla ricorrente in occasione della replica del 22.6.2006 alla richiesta di ulteriori delucidazioni da parte della Commissione di gara.

Osserva la Preferita, e condivisibilmente aggiunge il Collegio, che la *lex specialis* di gara esplicitamente sanzionava con una valutazione di non congruità tutte offerte in cui il parametro del costo orario medio del personale impiegato non rispettasse quanto *“risultante da atti ufficiali ai sensi della legge n.327/2000”*.

La lettera di tale prescrizione è dunque chiara ed al tentativo di alterarne il relativo contenuto non può tornare d'ausilio l'evocazione dell'art.1 della legge n.327 del 2000 (il cui art.1 dispone che solo uno scostamento evidente dai citati parametri tabellari può determinare l'inaccettabilità dell'offerta che esponga valori ad essi inferiori); e ciò in quanto la norma speciale del bando ha un contenuto certamente più restrittivo (ed in *claris non fit interpretatio*) di quello del citato art.1,

imponendo – ai fini della determinazione del costo della manodopera – il “rispetto di quanto .....risultante da atti ufficiali ai sensi della legge n.327/2000”. E poichè l’unico atto ufficiale vigente ed efficace alla data di produzione dell’offerta era quello dato dal d.m. 16.6.2005 è a tale decreto (e non ad altri testi non recepiti per particolari problematiche di tipo sindacale – e dunque privi di “ufficialità” ai sensi della legge n.327/2000-) che occorre avere riguardo per la determinazione del costo orario medio del personale da impiegare nell’espletamento del servizio appaltato.

E d’altronde la bontà di tale esegesi è avvalorata dalla circostanza che anche l’aggiudicataria ha fatto riferimento (come comprovato dalla produzione versata agli atti di causa) al medesimo decreto ministeriale ai fini della determinazione del citato costo orario medio.

Naturalmente – e lo si aggiunge solo per ragioni di completezza – ciò non significa che i valori tabellari riportati in tale provvedimento siano immodificabili: e ciò in quanto è lo stesso decreto che, all’art.2, individua tre specifiche categorie di elementi che possono comportare oscillazioni alle componenti da esso considerate per determinare il costo orario medio di cui si discute. Tali elementi (in cui non sono compresi maggiori oneri derivanti dalla contrattazione collettiva ma solo “specifici benefici e/o minori oneri” correlati a tale fonte) includono, fra l’altro, i “benefici (contributivi, fiscali od altro) previsti da

*norme di legge di cui l'impresa può usufruire*” ; al che accede che l'atto ufficiale de quo viene egualmente rispettato ( in quanto esso stesso lo prevede) anche nell'ipotesi in cui il valore del costo orario medio offerto non sia identico a quello tabellare, fermo restando che il divario deve trovare puntuale giustificazione esclusivamente nella sussistenza di uno dei presupposti normativi indicati dal citato art.2.

Concludendo sul punto:

- a) il costo orario medio posto dalla controinteressata a base della propria offerta non poteva, in quanto non coincidente con quello tabellare, essere, per tale sola ragione, ritenuto inaccettabile; (rimane ovviamente impregiudicata la distinta questione se tale impresa abbia correttamente, o meno, ritenuto ad essa applicabile l'art.11 del d.lgs.n.446 del 1997);
- b) i maggiori oneri per il calcolo del costo medio orario del lavoro derivanti dall'introduzione dell'istituto dell'indennità di vacanza contrattuale, non solo non erano previsti in alcun atto ufficiale ai sensi della legge n.327/2000 ma non erano neanche inclusi tra le categorie degli elementi suscettivi, ex art.2 del d.m. 16.6.2005, di comportare oscillazioni al costo delle lavoro delle quali tenere conto in sede di determinazione dell'offerta relativa ad un appalto di servizi.

**IV)-** Occorre ora preliminarmente appurare, una volta escluso che la valutazione di incongruità dell'offerta sia corretta con riguardo al profilo argomentativo trattato nel precedente paragrafo, se le ulteriori componenti motivazionali siano – ove condivisibili- di per sè idonee a supportare l'adottata valutazione di incongruità dell'offerta della Preferita; si tratta, altrimenti detto, una volta esclusa l'incongruità di una delle voci dell'offerta presentata nell'ambito di una pubblica gara, di stabilire se la non congruità delle altre voci possa legittimamente riverberare conseguenze sull'intera offerta, fino a determinarne l'esclusione dalla procedura stessa.

Orbene, nell'ambito degli appalti pubblici di servizi di pulizia, a tale interrogativo può darsi, con sufficiente convincimento, risposta positiva. E ciò in quanto mentre il costo del lavoro deve rispettare predeterminati valori tabellari potendosi scostare marginalmente dagli stessi solo in particolari casi normativamente assentiti, le altre voci di costo e l'utile aziendale costituiscono ambiti in cui lo spazio di manovra incidente sull'entità dell'offerta di prezzo si rivela più ampio e conseguentemente idoneo a rivelare elementi vulneranti la serietà ed affidabilità dell'intera offerta. Il tutto poi non senza trascurare l'intrinseca idoneità che deve riconoscersi a taluna delle voci dell'offerta ( es. l'utile d'impresa) a costituire, ex se riguardata, indice rivelatore dell'incongruità dell'offerta.

Appurato, pertanto, con riguardo al caso in trattazione, che la valutazione di non congruità delle voci dell'offerta diverse dal costo orario medio del lavoro, ove condivisibile, può legittimamente sostenere il provvedimento di esclusione impugnato, può il Collegio procedere allo scrutinio delle ulteriori doglianze interposte dalla ricorrente col primo dei motivi aggiunti di gravame.

**IV.1)-** Si è in precedenza, sub par. II), rammentato che in esito alla produzione da parte della Preferita dell'analisi dei costi delle voci relative all'offerta, la Commissione di gara - riscontrata l'esiguità rispetto alle dimensioni dell'appalto, dei costi prospettati per l'acquisto dei prodotti di pulizia nonché per l'acquisto del materiale da fornire – chiedeva all'impresa ulteriori delucidazioni sul punto, ottenendone in risposta che i costi relativi a prodotti da fornire e materiali da acquistare erano stati, anche al fine di ottenere sconti più consistenti, già affrontati nel corso della precedente gestione del servizio. Di tali prodotti e materiali la ditta deteneva già ampie scorte con costi del tutto già ammortizzati.

Tale risposta è stata ritenuta dalla Commissione di gara non adeguata *“in quanto non tiene conto del fatto che il materiale, una volta inserito nella produzione, determina comunque un costo”*.

Tale deduzione è ritenuta dalla ricorrente *“viziata da eccesso di potere ed avrebbe un senso unicamente se essa Preferita avesse*

*indicato un costo pari a zero per le attrezzature e prodotti*"; il che non è accaduto avendo l'impresa *“previsto un costo per materiali, prodotti ed attrezzature pari ad €4550,94”*.

La censura non è condivisibile per più ordini di ragioni.

In primo luogo la ricorrente crea un'impropria commistione includendo nello spettro della doglianza anche il costo per le attrezzature che è estraneo al rilievo, in parte qua, mossogli dalla Commissione di gara.

In secondo luogo il rilievo de quo non può ritenersi illogico avendo, in ogni caso, l'impresa previsto (per prodotti e materiali da fornire) un costo [che non è ragguagliabile a €4550,94 ma a (€1516,98+1516,98=) €3033,96 triennali]; e ciò in quanto la valutazione di incongruità effettuata sul punto in disamina da parte della Commissione si ricollega ovviamente al procedimento di verifica in contraddittorio da essa precedentemente attivato e in seno al quale tale Organo aveva chiesto delucidazioni sull'esiguità del costo prospettato per l'acquisto di prodotti di pulizia e di materiali da fornire a cura dell'aggiudicataria all'amministrazione aggiudicatrice.

Segno inequivoco di tale raccordo è dato dal fatto che il periodo del verbale del 26.6.2006 che sanziona l'inadeguatezza della giustificazione fornita dalla concorrente si avvia col seguente inciso *“In relazione all'esiguo costo per prodotti e materiali da fornire .....*”; rebus sic stantibus risulta evidente e logico che - allorquando la Commissione deduce che l'affermazione della

Preferita non tiene conto del fatto che il materiale già acquistato e giacente in scorte presso l'azienda in ogni caso “*determina un costo*” – intende (la Commissione) riferirsi ad un costo diverso da quello “*esiguo*” prospettato dalla ricorrente.

E difatti – impregiudicata l'ovvia circostanza che i prodotti di pulizia e i materiali da fornire esistenti sotto forma di scorte generano per l'azienda, nel momento in cui vengono immessi nel ciclo produttivo e cioè vengono utilizzati e consumati e/o forniti, un costo che coincide col costo del relativo acquisto (e di conseguenza si riflette sull'utile aziendale) - non è seriamente dubitabile che un preventivo pari ad €1011,32 annue sia insufficiente per l'acquisto di prodotti di pulizia (detergenti, sgrassanti, disinfettanti, buste di spazzatura, ecc.) e per l'acquisto di materiali (carta igienica, sapone liquido per le mani, prodotti per impianti di sanificazione e tutti gli altri materiali indicati nelle condizioni tecniche della gara) da, rispettivamente, utilizzare e fornire per 19 strutture operative dei VV.F.

Più concretamente dividendo il costo annuo preventivato dalla concorrente per 19, si ottiene un costo medio per prodotti di pulizia e materiali da fornire ad ogni struttura operativa ove eseguire il servizio pari ad €53,22 annue; suddividendo ulteriormente tale importo annuale per 12 mensilità si ottiene un costo mensile per ciascuna struttura pari ad €4,43 che, obiettivamente, appare risibile e denota, ex se, la sua incongruità senza il bisogno di alcuna aggiuntiva e/o specifica motivazione.

**IV.2)-** Con la residua censura interposta col primo dei motivi aggiunti di gravame la preferita denuncia l'incondivisibilità dell'ulteriore componente motivazionale del provvedimento impugnato laddove si specifica *“inoltre, l'indicazione del medesimo costo per tutte le restanti voci riportate nell'offerta denota una valutazione sommamente approssimativa dei costi da sostenere”*. Assume al riguardo la ricorrente che tale giudizio è illegittimo in quanto la Commissione avrebbe dovuto evidenziare – pena la carenza di adeguata motivazione - perchè gli importi delle varie voci dell'offerta sarebbero insufficienti a coprire i costi alle stesse voci relative.

Orbene se è anche vero che la Commissione ha mancato di qualificare la propria valutazione di non congruità con i riscontri tecnici rassegnati (solo) nella propria memoria difensiva, ciò non comporta indissolubilmente che, in parte qua, l'apparato motivazionale dell'atto si riveli inadeguato; e ciò in quanto il dovuto collegamento di tale parte motiva del provvedimento impugnato col procedimento di verifica che l'ha preceduto (svoltosi in contraddittorio con l'impresa), denota con immediatezza una valutazione che la ricorrente ha effettuato delle voci di costo del prezzo orario offerto che solo generosamente si può definire *“sommamente approssimativa”*.

E difatti, in primo luogo, del tutto singolare appare la giustificazione dell'identico valore per tutte le voci di costo (diverse da quello del personale) incidenti sul prezzo orario

offerto: giustificazione affidata ai dati statistici elaborati dall'impresa nel corso della pregressa gestione del medesimo appalto dai quali sarebbe risultata la sostanziale equivalenza di voci di costo del tutto distinte e differenti l'una dall'altra.

Tali dati, solo apoditticamente assunti ma non esibiti nè documentati, appaiono difficilmente credibili attesa, ad esempio, l'ovvia maggior onerosità delle spese per i materiali da fornire, per un triennio, a 19 uffici rispetto ai costi relativi alle spese generali (spese contrattuali, eventuali costi assicurativi, bolli ecc).

In secondo luogo l'identico importo triennale (€1516,98) di tutte le voci di costo considerate rende immediatamente evidente, per lo meno per alcune delle stesse, un'anomalia che non abbisogna il supporto di alcuna impegnativa componente motivazionale.

E così la circostanza che l'impresa già disponga in cantiere dei macchinari e delle attrezzature necessari per il servizio non esclude che:

- a) tali macchinari (lavasciuga, aspirapolveri, monospazzola, lavamoquettes ecc.) siano soggetti a manutenzione con costi per la sostituzione di fibre sintetiche per usura, spazzole e per eventuali guasti;
- b) le attrezzature (scope, stracci, mop, scalette, secchi, carrelli per la pulizia ecc.) siano soggette ad usura (quantomeno le prime fra quelle citate ad esempio) e vadano sostituite.

Prevedere, dunque, per i macchinari ed attrezzature da utilizzare per la pulizia di 19 strutture dei VV.F. un costo pari a €505,32 annuali e dunque pari a €26,59 annuali medie per struttura, significa compiere una valutazione che ha, manifestamente, ben poco di attendibile e che costituisce essa stessa prova evidente della sua natura *sommamente approssimativa*.

Analoghe considerazioni possono spendersi in relazione alla voce “*utile d’impresa*” anch’essa quantificata nell’importo triennale sopra specificato e dunque nell’importo annuale di €505,32 ed ancora nell’importo mensile di €42,11.

L’impresa specifica di non essere “*mai ricorsa a forme di finanziamento estranee alla propria struttura e che la propria remunerazione è stata valutata in base al soddisfacimento pieno delle proprie aspettative in ordine alla dimensione del cantiere in oggetto*”.

Ma quanto possa tale anodina asserzione giustificare tale irrisoria aspettativa di guadagno di una società di capitali (che non ha scopi filantropici) è dato che non si presta a commento e che, denuncia ex sè (e cioè senza il bisogno di ulteriori integrazioni motivazionali), una valutazione “*sommamente approssimativa*” della relativa voce.

**V)-** Concludendo:

1. Le censure delineate col primo dei motivi aggiunti di gravame ( e ribadite anche col I° dei mezzi di gravame

interposti con l'atto da ultimo notificato e depositato) sono infondate;

2. le ulteriori doglianze rassegnate nel ricorso introduttivo e nel secondo e terzo dei motivi aggiunti di gravame, sono improcedibili per le considerazioni sviluppate sub par.I);
3. le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio sez. I<sup>^</sup> bis dichiara:

- in parte infondato ed in parte improcedibile il (secondo e terzo) ricorso propositivo di motivi aggiunti di gravame;
- improcedibile il ricorso introduttivo del giudizio.

Condanna la parte soccombente al pagamento delle spese di lite che forfetariamente liquida in €2000,00 a favore dell'amministrazione dell'Interno ed in €2000,00 a favore della controinteressata.

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

Così deciso, in Roma, dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio sez. I<sup>^</sup> bis nella Camera di Consiglio del 13.12.2006, con l'intervento dei sigg.ri Giudici :

Dott. Elia Orciuolo - Presidente

Dott. Pietro Morabito - Giudice rel.ed est.re

Dott. Donatella Scala - Consigliere

**IL PRESIDENTE**

**IL MAGISTRATO ESTENSORE**