



[Torna alla pagina precedente](#)

**N. 01556/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 00217/2016 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della  
Campania**

**sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale  
217 del 2016, proposto da:

L'Igiene Urbana s.r.l., rappresentata e  
difesa dagli avv. Ermanno Santoro,  
Alessandra Galdi e Francesco Armenante,  
con domicilio eletto in Salerno, largo  
Plebiscito n. 6, presso l'avv. Scarpa;

***contro***

Comune di Sapri, rappresentato e difeso  
dall'avv. Giancarlo Sorrentino, con  
domicilio eletto in Salerno, via G. Cuomo  
n. 17, presso l'avv. De Rubertis;

*nei confronti di*

General Enterprise s.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Antonio Brancaccio, Valentina Brancaccio e Alberto La Gloria, con domicilio eletto in Salerno, largo Dogana Regia n.15;

*per l'annullamento*

della determina n. 1059/2015 del 30.12.2015, avente ad oggetto l'aggiudicazione definitiva della gara per l'affidamento del servizio di igiene urbana a favore della s.r.l. General Enterprise, di tutti gli atti connessi e presupposti, nonché per la condanna al risarcimento del danno e per la declaratoria di inefficacia del contratto, con il conseguente subentro della ditta ricorrente

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Sapri e di General Enterprise s.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 giugno 2016 il dott. Ezio Fedullo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Vista la censura con la quale viene dedotto che l'offerta dell'impresa controinteressata è anomala in quanto, correttamente applicando il costo del personale, essa risulta in perdita e comunque non garantisce l'utile del 5% ipotizzato;

Rilevato che, a fondamento della predetta censura, la parte ricorrente allega che il costo del personale risultante dalle giustificazioni prodotte dalla controinteressata è nettamente inferiore a quello reale, in conseguenza di una impropria "rimodulazione" degli inquadramenti e dei livelli, in quanto:

- relativamente al "responsabile del cantiere", l'aggiudicataria ha indicato un costo orario di € 22,03, corrispondente al livello 2B, laddove il responsabile del cantiere possiede il livello 5B, per il quale il costo orario è di € 30,17: ne consegue un costo annuale di € 56.629,03, a fronte di € 41.350,31 previsti dall'aggiudicataria per la suddetta posizione lavorativa;

- relativamente agli autisti, i due già in servizio sono inquadrati nel livello 3, mentre nelle giustificazioni della aggiudicataria viene indicato, in alcuni

casi, il livello 2B ed in altri addirittura il livello 1, con una differenza tra il costo del lavoro effettivo e quello indicato dalla controinteressata pari ad € 29.000,00;

- relativamente al costo del personale da impiegare nella gestione del centro di raccolta comunale, dalle giustificazioni risulta che la controinteressata intende utilizzare nell'impianto comunale un solo dipendente con la qualifica di I livello, con il costo stimato di € 19.171,20 annui, mentre, ai sensi del combinato disposto dell'art. 183 d.lvo n. 152/2006 e del d.m. Ambiente 8.4.2008 (art. 4 – 6), la gestione di tale impianto non può essere affidata a dipendenti con la qualifica 1, bensì con il livello 5: ne deriva un incremento del costo di € 7.968,00;

- anche il costo del servizio di igienizzazione delle aree pubbliche è stato sottostimato dalla aggiudicataria, in quanto con le giustificazioni (pag. 22) presentate essa si limita a determinare indistintamente il costo del servizio (sia degli automezzi che del personale) in € 16.070,40 annui (pari ad € 29,76/km), rinviando all'allegato "prezzario", il quale non è altro che una tabella riepilogativa di

tutti i costi relativi ad altro e distinto appalto di igiene urbana, risalente al 2007, quindi è riferito a costi nettamente inferiori rispetto a quello attualmente prevedibile per il servizio *de quo*, il quale, quantificato mediante l'applicazione delle vigenti tabelle ministeriali relative al costo del lavoro, è pari ad € 28.285,80 annui, con una differenza di € 12.215,40 annui rispetto all'offerta della aggiudicataria;

Evidenziato che, sulla scorta dei rilievi che precedono, la parte ricorrente sostiene che al costo del servizio indicato dalla aggiudicataria, pari ad € 631.880,33 annui, andrebbero sommati oltre € 65.000 annui, per cui, considerato che essa ha formulato un'offerta complessiva di € 704.590,89, la differenza di appena € 8.000 non consentirebbe di coprire le spese generali né garantirebbe l'utile ipotizzato del 5%, risultando invece in significativa perdita;

Rilevato che la parte ricorrente deduce altresì che per gli automezzi l'aggiudicataria prevede per alcuni servizi il costo di € 0,66, per altri, pur prevedendo l'utilizzo del medesimo automezzo, il costo chilometrico di € 0,36, laddove, per i veicoli impiegati nella

raccolta mensile degli ingombranti (autocarri con pinza, alla stregua della tabella allegata dall'aggiudicataria), il costo è pari ad € 1,130/km, in luogo di € 0,66 indicato nelle giustificazioni;

Ritenuta la complessiva infondatezza delle censure suindicate;

Rilevato preliminarmente che, ai fini della individuazione del livello di inquadramento del personale destinato dall'impresa aggiudicataria allo svolgimento del servizio *de quo*, non può attribuirsi rilevanza decisiva a quello posseduto dal personale precedentemente adibito allo svolgimento del servizio in discorso e per il quale sussiste l'obbligo di assunzione in capo all'impresa aggiudicataria;

Richiamato in proposito l'art. 29 del disciplinare, rubricato "personale in servizio" e così formulato: "l'appaltatore è tenuto ad assumere tutto il personale attualmente in servizio che si renderà disponibile alla continuazione del rapporto di lavoro, garantendo quindi il passaggio dello specifico personale addetto dall'impresa cessante a quella subentrante, secondo le modalità previste

dal CCNL dei servizi ambientali di settore, espletando i servizi a contratto con la seguente dotazione “minima” di personale assunto con contratto di lavoro full-time: il personale sopra riportato dovrà essere così impiegato: n. 14 operatori sui servizi diversi dalla raccolta domiciliare porta a porta”);

Evidenziato quindi che la *lex specialis* si limita, conformemente al CCNL di settore applicabile *ratione materiae*, a prevedere l’obbligo dell’affidatario di assumere il personale in servizio, numericamente determinato, senza imporre il relativo livello di inquadramento, il quale quindi non può che dipendere dalle autonome scelte organizzative dell’impresa subentrante;

Evidenziato altresì, anche sulla scorta delle risultanze della verifica disposta dal Tribunale con l’ordinanza n. 432 del 23.2.2016, che:

- il corretto livello di inquadramento del “coordinatore del servizio” è, come dedotto dalla parte ricorrente (sebbene in riferimento alla figura del “responsabile di cantiere”), il 5B, con un incremento del costo del lavoro, rispetto a quello indicato

dalla ditta aggiudicataria, di € 11.712,48 (cfr. pag. 8 della relazione di verifica);

- l'incremento di costo relativamente agli autisti addetti al servizio, sulla scorta del corretto livello di inquadramento degli stessi, è pari complessivamente ad € 7.479,36 (cfr. pagg. 3 – 7 della relazione di verifica);

- l'incremento di costo concernente il personale addetto alla gestione del centro di raccolta, in relazione al corretto livello di inquadramento (3B), è pari ad € 4.262,40 (cfr. pag. 5 della relazione di verifica);

- la differenza del costo attuale del servizio di igienizzazione delle aree pubbliche, rispetto a quello indicato (con riferimento all'anno 2007), dalla ditta aggiudicataria è pari ad € 2.089,80 (cfr. pag. 10 della relazione di verifica);

Rilevato altresì che la censura relativa al costo chilometrico degli automezzi è generica (non indicando, anche letta in correlazione con la perizia allegata al ricorso, gli elementi utilizzati ed i criteri applicati per addivenire alla quantificazione del suddetto costo in €



0,66, anche alla luce delle tabelle ministeriali dei costi di esercizio delle imprese di autotrasporto, articolate in relazione alla “massa complessiva a pieno carico” degli automezzi), laddove la parte controinteressata ha puntualmente giustificato, con la memoria difensiva e con la relazione tecnica asseverata depositata in data 20.2.2016, i costi indicati con riferimento ai servizi ai quali sono destinati gli automezzi ed alla tipologia di autocarro utilizzato, evidenziando anche che gli stessi sono stati depurati del costo del personale, considerato *aliunde* in sede di giustificazioni;

Rilevato che la genericità della censura in esame è evidente anche in relazione al costo chilometrico dell’”autocarro con pinza”, non spiegando la parte ricorrente secondo quali criteri, specificamente riferibili alla fattispecie in esame ed alla luce delle tabelle ministeriali suindicate, è giunta a determinarlo in € 1,131;

Rilevato in conclusione che la differenza accertata (in base alla espletata verifica) del costo del lavoro, pari a complessivi € 25.544,04, è insuscettibile di

dimostrare l'anomalia dell'offerta economica della ditta aggiudicataria, atteso che essa non neutralizza l'utile di impresa indicato nelle giustificazioni (pari ad € 31.594,02) né, tantomeno, comporta che la suddetta offerta possa considerarsi, secondo le allegazioni attoree, "in perdita";

Ritenuta l'irrilevanza, agli effetti processuali, delle ulteriori deduzioni formulate dalla parte ricorrente con la memoria del 7.6.2016, e successivamente suffragate con la relazione tecnica asseverata depositata il 17.5.2016, sulla scorta della conoscenza, acquisita in occasione della verifica, dell'offerta tecnica dell'impresa aggiudicataria, con le quali sono stati evidenziati ulteriori pretesi profili di anomalia dell'offerta economica da questa presentata, integrando esse, di fatto, nuovi motivi di ricorso, con la conseguente necessità, non rispettata, di assunzione della forma processuale dei motivi aggiunti;

Vista la censura con la quale viene dedotto che, in violazione dell'art. 2.3 del disciplinare, l'aggiudicataria ha esibito una sola referenza bancaria, a fronte delle due

richieste, non soddisfacendo quindi il requisito di capacità economico-finanziaria previsto dalla normativa di settore e dalla *lex specialis*;

Ritenuta l'infondatezza della censura;

Rilevato infatti che sono allegate, sia alla memoria del Comune di Sapri che a quella dell'impresa controinteressata, entrambe depositate in data 20.2.2016, n. 2 documenti recanti le referenze bancarie richieste dal bando (una della Banca di Credito Cooperativo di Sassano e l'altra della Banca Monte Pruno), con attestazione di conformità agli originali presentati a corredo dell'offerta della ditta aggiudicataria;

Vista la censura con la quale viene dedotto che, a fronte di una legge di gara che prevedeva unicamente dei punteggi massimi, peraltro particolarmente ampi, si imponeva in capo alla commissione un adeguato supporto motivazionale, non soddisfatto dalla attribuzione di un punteggio meramente numerico;

Ritenuta preliminarmente l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità della censura in esame, formulata dalle parti resistenti sulla scorta, da un lato, del

mancato assolvimento da parte dell'impresa ricorrente dell'onere di fornire la cd. prova di resistenza, dall'altro lato, della mancata impugnazione della disciplina di gara, laddove prevedeva che l'attribuzione dei punteggi sarebbe avvenuta nel rispetto delle prescrizioni di cui all'all. P del d.P.R. n. 207/2010;

Considerato infatti, quanto al primo profilo, che, come statuito da Consiglio di Stato, Sez. III, n. 921 del 7 marzo 2016, “qualora venga censurata la (sostanziale) assenza complessiva di prefissati criteri di valutazione delle offerte tecniche, e dunque una *lex specialis* tale da demandare in modo decisivo l'esito della gara alle scelte discrezionali in senso stretto della Commissione giudicatrice, è la stessa natura del vizio demolitorio che rende sufficiente una prospettazione come quella data dall'appellante. Nel senso che la prova di resistenza si intende superata se le risultanze della gara non consentono di escludere che l'offerta del ricorrente, attraverso una diversa valutazione, potesse divenire aggiudicataria”,

Rilevato invero che, nella fattispecie in esame, l'impresa ricorrente ha conseguito

complessivi punti 72,669 e punti 71,960 per l'offerta tecnica, mentre l'impresa aggiudicataria ha ottenuto complessivi punti 100 e punti 85,00 per l'offerta tecnica;

Rilevato altresì che il punteggio attribuito all'impresa controinteressata in forza dei criteri di valutazione contestati dalla parte ricorrente assommano a punti 70 (50+20), onde non può escludersi che la rivalutazione motivata delle offerte tecniche condurrebbe ad un diverso esito del procedimento di gara, favorevole all'impresa ricorrente;

Considerato infatti che, anche qualora si ritenesse (conformemente, del resto, alla prospettazione attorea) che il vizio rilevato afferisca all'attività valutativa della Commissione di gara e non alla *lex specialis*, e che quindi la genericità dei criteri di valutazione contenuti nella *lex specialis* non ne determinino l'invalidità, ma costituiscano solo il presupposto per imporre alla Commissione un più stringente onere motivazionale, l'esito della sentenza di accoglimento *in parte qua* del ricorso non potrebbe essere la mera formulazione di una motivazione espressa

atta a giustificare i punteggi già attribuiti e consolidati, in quanto il vizio di difetto di motivazione inficia intrinsecamente l'atto valutativo e non solo la sua giustificazione esterna, in virtù del nesso indissolubile motivazione-dispositivo, imponendone conseguentemente l'integrale rinnovazione, con le garanzie necessarie ad assicurare l'obiettività e l'imparzialità del giudizio della Commissione;

Considerato, quanto al secondo profilo della predetta eccezione di inammissibilità, che, da un lato, come appena detto, il vizio lamentato non concerne la *lex specialis* ma l'attività valutativa della Commissione di gara, dall'altro lato, che, come evidenziato dal Consiglio di Stato con la sentenza poc'anzi menzionata, non potrebbe configurarsi, in capo all'impresa ricorrente, alcun onere di immediata impugnazione della *lex specialis*, "in quanto non poteva escludersi *a priori* che la Commissione neutralizzasse l'indeterminatezza del valore ponderale dei criteri (...) declinando specificamente, prima dell'apertura delle offerte tecniche, gli aspetti specificamente rilevanti ai fini

della valutazione, ed accompagnando l'attribuzione di tutti i punteggi con note motivazionali sulle caratteristiche riscontrate e su quelle mancanti”;

Ritenuto, nel merito, che la censura in esame sia meritevole di accoglimento;

Rilevato in primo luogo che la *lex specialis* prevede l'attribuzione di max. 50 punti per il criterio di valutazione “modalità integrative e migliorative del servizio e del progetto a base di gara” e 20 punti per il criterio di valutazione “caratteristiche e qualità di eventuali servizi e/o soluzioni innovative/aggiuntivi offerti” (*sic!*);

Ritenuta l'eccessiva genericità dei criteri suindicati, i quali si limitano a prevedere l'attribuzione dei corrispondenti punteggi, in ultima analisi, in relazione alla presentazione di soluzioni migliorative, in chiave sostanzialmente e meramente ripetitiva del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (basato appunto sulla valutazione delle offerte migliorative), senza offrire alcun criterio orientativo alla Commissione di gara (ed ai soggetti interessati a verificare e contestare le relative valutazioni), da utilizzare al fine di

esercitare e rendere intellegibile il potere di attribuzione dei previsti punteggi;

Richiamato, in tal senso, quanto statuito dalla dominante giurisprudenza con riferimento ad analoghe fattispecie, nel senso che (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1270 del 31 marzo 2016) “l'attribuzione dei punteggi numerici alle offerte prodotte in gara è legittimamente riconducibile alla scelta, contenuta, nella lettera di invito, di rinvio al metodo di calcolo di cui all'all. P d.P.R. n. 207/2010, recante i metodi di calcolo per l'offerta più vantaggiosa negli appalti di servizi. Le suddette indicazioni regolamentari prevedono che, per quanto riguarda gli elementi di natura qualitativa il coefficiente della prestazione dell'offerta sia determinato dalla media dei coefficienti attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari, come è avvenuto perfettamente nel caso di specie. Peraltro, come è noto, la giurisprudenza di questo Consiglio è ferma nel ritenere (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sez. III, 24 aprile 2015, n. 2050) che nelle gare pubbliche il punteggio numerico assegnato ai singoli elementi di



valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa integra una sufficiente motivazione a condizione che siano prefissati, con chiarezza e adeguato grado di dettaglio, i criteri di valutazione, prevedenti un minimo ed un massimo. Pertanto, sussiste violazione dell'art. 83 Codice appalti soltanto in caso di mancata predeterminazione di precisi e puntuali criteri per l'attribuzione dei punteggi relativi agli elementi tecnici dell'offerta, atteso che solo la presenza di criteri sufficientemente puntuali consente la verifica dell'operato dell'amministrazione da parte del privato, nonché l'effettivo esercizio del sindacato di legittimità da parte del giudice amministrativo”;

Vista altresì la censura con la quale viene dedotta l'illegittima composizione della Commissione, in quanto i componenti non presentano profili curriculari e professionali idonei ai fini della valutazione delle offerte tecniche;

Ritenuta la fondatezza anche della censura suindicata;

Evidenziato preliminarmente che l'art. 84, comma 2, d.lvo n. 163/2006 esige che i componenti della Commissione di gara

siano “esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto”;

Rilevato che, sebbene possa ragionevolmente predicarsi la necessaria qualificazione professionale in capo all'ing. Alberto Ciorciaro, Presidente della Commissione, sia in relazione al suo titolo professionale (quale laureato in Ingegneria Civile) sia sulla scorta della posizione di Responsabile dell'U.T.C. del Comune di Sapri e di Responsabile del Settore Manutenzione, a diverse conclusioni deve pervenirsi in relazione al componente dott. Sergio Cataldo ed al componente rag. Antonio Abbadessa, non integrando i necessari requisiti di studio e di esperienza nel settore *de quo*, quanto al primo, il possesso della laurea in Scienze del Governo e dell'Amministrazione e l'incarico di cui è titolare di Responsabile del Settore Amministrativo, quanto al secondo, la qualifica di ragioniere e l'incarico di Responsabile del Settore Polizia Amministrativa – Protezione civile;

Ritenuto che la suesposta conclusione non trovi ostacolo nel principio giurisprudenziale secondo cui “è la

Commissione nel suo complesso a dover garantire il possesso delle conoscenze tecniche globalmente occorrenti nella singola fattispecie: criterio che porta a ritenere che la prescrizione dell'art. 84 in punto di competenza della Commissione possa ritenersi soddisfatta, in concreto, allorché due dei suoi tre componenti siano portatori di una specifica competenza nel settore cui il singolo appalto si riferisce, ed il terzo membro vanti comunque una competenza tecnica generale in materia di pubbliche gare” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, n. 92 del 25 novembre 2014);

Rilevato infatti che, nella fattispecie in esame, il solo componente munito dei necessari requisiti di esperienza è il Presidente, con il conseguente ruolo minoritario della componente qualificata, tale da infirmare il corretto funzionamento della Commissione di gara;

Ritenuto altresì che non sia decisivo, ai fini della soluzione della presente controversia, l'indirizzo interpretativo secondo cui non è necessario che “l'esperienza professionale di ciascun

componente copra tutti gli aspetti oggetto della gara, potendosi le professionalità dei vari membri integrare reciprocamente, in modo da completare ed arricchire il patrimonio di cognizioni della commissione, purché idoneo, nel suo insieme, ad esprimere le necessarie valutazioni di natura complessa, composita ed eterogenea” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3203 del 10 giugno 2013), atteso che, nella specie, nessuna reciproca integrazione tra i componenti della Commissione potrebbe verificarsi, essendo il solo Presidente portatore della necessaria esperienza e qualificazione professionale nello specifico settore oggetto di gara;

Ritenuto in conclusione che, sulla scorta dei rilievi che precedono, la proposta domanda di annullamento sia meritevole di accoglimento;

Ritenuto di statuire, allo stato, l'infondatezza della domanda di condanna al risarcimento del danno, non essendo dimostrata, alla luce delle censure accolte, la spettanza alla parte ricorrente del cd. bene della vita, ovvero l'aggiudicazione del servizio *de quo*, nelle more della

rinnovazione *in parte qua* (ovvero a partire dalla nomina e dal primo atto della Commissione) del procedimento di gara;  
Ritenuto invece, quanto alla domanda di declaratoria della inefficacia del contratto, che l'esigenza di salvaguardare la continuità del servizio già affidato all'impresa controinteressata, da un lato, e la necessità di rinnovare la gara in conseguenza dei vizi riscontrati negli atti annullati, dall'altro lato, impongano, ai sensi dell'art. 122 cod. proc. amm., di farla decorrere dalla data del provvedimento di aggiudicazione che sarà adottato all'esito della gara rinnovata, qualora l'impresa aggiudicataria non coincida con l'odierna controinteressata;

Ritenuto infine di condannare il Comune di Sapri alla refusione delle spese di giudizio a favore della parte ricorrente, nella complessiva misura di € 2.000,00, oltre oneri di legge, nonché al rimborso del contributo unificato, e di compensarle nei confronti della parte controinteressata;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno, Sezione Prima, definitivamente

pronunciando sul ricorso n. 217/2016, lo accoglie e per l'effetto:

- annulla gli atti impugnati, nei sensi e con gli effetti precisati in motivazione;
- respinge, allo stato, la domanda di condanna al risarcimento del danno;
- dichiara l'inefficacia del contratto stipulato con l'impresa aggiudicataria con decorrenza dalla data del provvedimento di aggiudicazione che sarà adottato all'esito della gara rinnovata, qualora l'impresa aggiudicataria non coincida con l'odierna controinteressata;
- condanna il Comune di Sapri alla refusione delle spese di giudizio a favore della parte ricorrente, nella complessiva misura di € 2.000,00, oltre oneri di legge, nonché al rimborso del contributo unificato, compensandole nei confronti della controinteressata.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Giovanni Sabbato, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE    IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/06/2016

IL SEGRETARIO

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