

Publicato il 23/12/2019

N. 14749/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 12100/2018 REG.RIC.



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 il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 12100 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Ic Servizi S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Gentile, Adriano Cavina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Virginio Orsini, n. 19, come da procura in atti;

*contro*

Università degli Studi di Messina, Anac - Autorita' Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore,

rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Euroservice S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberta Lomeo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Ciro Castaldo in Roma, via Emo 106, come da procura in atti;

*per l'annullamento*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della lettera di invito alla procedura di appalto specifico indetto dall'Università degli Studi di Messina per l'affidamento del servizio di pulizia e igiene ambientale delle strutture universitarie nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione per la fornitura dei servizi di pulizia e igiene ambientale per gli immobili un uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni; del capitolato d'oneri e del capitolato tecnico, relativi alla suddetta procedura di “appalto specifico” e dell'allegato 2A recante la griglia per l'attribuzione dei punteggi discrezionali di valutazione qualitativa del servizio; della delibera del Consiglio di Amministrazione del 18 ottobre 2017 di indizione del suddetto “appalto specifico”; del bando di gara con cui Consip S.p.A. ha istituito il “Sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. n. 50/2016 per la fornitura dei servizi di pulizia e igiene ambientale per gli immobili in uso, a qualsiasi titolo, alle pubbliche amministrazioni – ID 1737”, relativo all'intero territorio nazionale, per un valore complessivo pari a 900 milioni di euro e di durata pari a quattro anni, originariamente pubblicato sulla G.U.R.I. dell'8

agosto 2016, n. 91 e sulla G.U.U.E. del 3 agosto 2016 n. S 148, rettificato e ripubblicato sulla G.U.R.I. del 13 marzo 2017 n. 30 e sulla G.U.U.E. del 9 marzo 2017 n. S 48, rettificato e ripubblicato nuovamente sulla G.U.R.I. n. 73 del 28 giugno 2017 e sulla G.U.U.E. serie S 120 del 27 giugno 2017; del capitolato d'oneri dello SDAPA e delle relative appendici recanti i criteri di aggiudicazione, del capitolato tecnico e della determina a contrarre relativi allo SDAPA; delle DD.DD. n. 483 del 7 marzo 2018 e n. 641 del 30 marzo 2018 con i quali è stata nominata la Commissione giudicatrice per la valutazione delle offerte tecniche; eventualmente, ove occorrer possa, delle Linee guida ANAC n. 2, approvate con delibera n. 1005 del 21 novembre 2016 e delle Linee guida ANAC n. 5, approvate con delibera n. 1190 del 16 novembre 2016, nella misura in cui dovesse ritenersi che esse consentano la previsione di criteri di tipo on/off in gare per l'affidamento di servizi labour intensive; di ogni altro atto presupposto, conseguente e connesso a quelli impugnati nonché ancora per l'annullamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 116, comma 2, c.p.a., della nota del 24.10.2018, con cui l'Università di Messina ha concesso l'ostensione solo parziale dei documenti richiesti con l'istanza di accesso agli atti presentata da IC Servizi in data 15.10.2018

e per la declaratoria di inefficacia del contratto e, nel caso dell'accoglimento dei motivi proposti in via principale anche condanna della stazione appaltante, ai sensi dell'art. 30 del c.p.a., alla reintegrazione in forma specifica mediante affidamento del servizio alla ricorrente;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Università degli Studi di Messina e di Consip S.p.A. e di Anac - Autorita' Nazionale Anticorruzione e di Euroservice S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2019 il consigliere Achille Sinatra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso notificato e depositato il 29 ottobre 2019 la IC Servizi ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa misura cautelare, la determina del Direttore Generale dell'Università degli Studi di Messina prot. n. 76074 del 10 ottobre 2018, di aggiudicazione definitiva dell'“appalto specifico”, indetto tramite SDAPA, per l'affidamento del “servizio di pulizia e igiene ambientale delle Strutture Universitarie, per la durata di anni quattro, di valore complessivo stimato a base di gara di € 6.056.756,96 oltre Iva” disposta, con riferimento al lotto n. 1, in favore di Euroservice S.r.l. (già Euroservice di Mosca Francesca e C. S.a.s.), anche nella parte in cui ha disposto l'affidamento in via d'urgenza del servizio ai sensi dell'art. 32 del D.lgs. n. 50/2016.

2.- La ricorrente premette che con bando di gara pubblicato sulla G.U.R.I. n. 30 del 13 marzo 2017, Consip S.p.A. ha istituito un “Sistema dinamico di acquisizione della Pubblica Amministrazione per la fornitura dei servizi di pulizia e igiene ambientale per gli immobili in uso, a qualsiasi titolo, alle pubbliche amministrazioni”, suddiviso in due categorie merceologiche (“servizi di pulizia e igiene

ambientale” e “servizi di pulizia e igiene ambientale e servizi connessi di Ausiliariato”) con un valore totale stimato pari a 900 milioni di euro e durata pari a quattro anni.

Nell’ambito del descritto SDAPA, l’Università di Messina ha avviato in data 19 dicembre 2017 una procedura di “appalto specifico” per l’affidamento dei servizi di pulizia e igiene ambientale dei plessi dell’Università stessa, suddivisa in tre "lotti funzionali" rispetto alle sedi di esecuzione, il primo dei quali oggetto del presente ricorso.

Essa precisa che nell’ambito dello SDAPA in questione, tutti i criteri di valutazione delle offerte descritti nell'Appendice 1-A al Capitolato d’oneri si basano sul principio “on/off”, secondo cui in presenza dell’elemento richiesto è attribuito un punteggio predeterminato; in assenza, è attribuito un punteggio pari a zero.

In particolare, il capitolato tecnico predisposto dall’Ateneo per l’“appalto specifico” oggetto del presente giudizio prevedeva l’attribuzione della quasi totalità dei punteggi secondo criteri “on/off”, per complessivi 65 punti.

3. – Premesso che, sugli 80 complessivi punti conseguibili per le varie voci di valutazione, solo 15 erano attribuibili al di fuori del sistema “on\off”, la ricorrente precisa che essa, così come la controinteressata e quasi tutti gli altri concorrenti, ha conseguito il massimo del punteggio sui criteri di tipo on/off (65 punti su 65); IC Servizi ha, però, conseguito 13,24 punti sui restanti 15 discrezionali, mentre la controinteressata ed aggiudicataria Euroservice ha ottenuto 13,02 punti.

In esito alla fase di valutazione delle offerte, la ricorrente ha dunque conseguito 78,24 punti sul merito tecnico e 19,58 punti per la proposta economica, ponendosi al secondo posto della graduatoria

rispetto alla controinteressata (78,02 punti sul progetto e 20 sul prezzo, per un totale di 98,02 punti), con un distacco complessivo di 0,2 punti.

4. – La ricorrente assume che il vantaggio ottenuto da Euroservice sarebbe riconducibile all’offerta economica presentata da quest’ultima in punto di stima del costo del personale (meno di 12 euro/ora, che sarebbe inferiore di oltre 4 euro/ora rispetto al dato standard riportato dalle tabelle ministeriali multiservizi), che ha positivamente superato il subprocedimento di verifica; dopodiché l’appalto è stato aggiudicato alla controinteressata senza che fosse decorso il periodo di stand still.

5. – Prima di svolgere la parte demolitoria del ricorso, IC Servizi evidenzia di avere avanzato istanza di accesso alla stazione appaltante che è rimasta solo parzialmente soddisfatta, in quanto la ricorrente non ha ottenuto l’ostensione dei verbali contrassegnati con n. 32, 33 e 34 che si riferiscono al sub - procedimento di valutazione dell’offerta anomala condotto dal RUP con il supporto della Commissione giudicatrice; e delle precisazioni richieste dal RUP in sede di verifica di congruità con nota del 2 agosto 2018, dopo la verifica dei primi giustificativi, con la relativa risposta fornita da Euroservice con pec del 29 agosto 2018.

A questo fine, la ricorrente propone un motivo di ricorso ai sensi dell’art. 116, II comma, c.p.a., affermando l’illegittimità del parziale diniego di accesso ed insistendo per ottenere gli atti su richiamati.

6. – L’annullamento degli atti della procedura di gara impugnati viene richiesto da IC Servizi, in via principale, per il seguente motivo, rubricato “Violazione degli art. 97, in combinato disposto con gli artt. 23 e 30 del D.l.gs. n. 50 del 2016; violazione del DM 13 febbraio

2014 (determinazione del costo medio orario del lavoro per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia, disinfestazione e servizi integrati/multiservizi, a decorrere dal mese di luglio 2013). Eccesso di potere per difetto d'istruttoria, manifesta contraddittorietà e irragionevolezza del giudizio di congruità. Violazione del principio di par condicio competitorum e di buon andamento. Violazione degli artt. 36 e 97 della Costituzione”.

L'offerta della controinteressata sarebbe stata insuscettibile di superare positivamente la verifica di anomalia per numerose ragioni.

Secondo la prospettazione della ricorrente, Euroservice avrebbe offerto, sul lotto n. 1, un ribasso del 37,11% sulla base d'asta di € 2.525.387,01, esprimendo dunque un'offerta di appena € 1.588.215,89, in tesi insufficiente a coprire i costi della manodopera, gli oneri della sicurezza c.d. aziendale e quelli per macchinari, attrezzature e prodotti, le spese generali e utile.

Essa avrebbe calcolato il costo delle sostituzioni solo per il 7% delle ore di assenza previste, affermando di poter sopperire alle assenze programmate facendo ricorso al “personale itinerante” il cui costo ... non è imputabile all'appalto di che trattasi”; si tratterebbe di minori costi (per le sole attività ordinarie) calcolabili intorno ad € 468.933,001, e nella stima proposta dalla controinteressata non sarebbero calcolate 3.536,1 ore di assenza che il datore dovrà invece retribuire e che, pur considerate con il costo orario minimo indicato dalla ricorrente per il II livello (€ 11,80), determinerebbero maggiori costi per € 41.725,00, superiori all'utile dichiarato.

La Euroservice avrebbe sottostimato anche i costi della sicurezza aziendale, indicati in 8.940,00 euro complessivi per almeno 29 addetti, sicchè l'importo quadriennale così indicato, quota per un

importo di € 77,00 annuo per lavoratore, che ammonterebbe alla metà di quello minimo indicato dalle tabelle ministeriali (pari a € 150,00), che, pur non essendo cogenti, avrebbero valore di parametro oggettivo, lo scostamento dal quale avrebbe dovuto essere congruamente motivato.

2) Violazione dell'appendice 1 al capitolato d'oneri istitutivo dello SDAPA e dell'art. 87 del D.lgs. n. 50/2016. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Violazione della par condicio competitorum.

Premesso che nell'ambito dei criteri "automatici" di attribuzione del punteggio tecnico le offerte sarebbero state premiate con 1,5 punti per il possesso della certificazione di qualità ISO 9001 (criterio n. 1) e 1,5 punti per il possesso della certificazione ISO 4001, dall'accesso agli atti ottenuto dalla ricorrente sarebbe emerso che Euroservice sarebbe in possesso di una certificazione UNI EN ISO 9001:2008 scaduta il 15 settembre 2018 e di un certificato ISO 14001:2004 scaduto il 7 ottobre 2018, il che avrebbe dovuto indurre l'Università a non attribuire punteggio per tali voci.

In via subordinata la ricorrente deduce i seguenti motivi.

3) Violazione dell'art. 95 del d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 67 della direttiva 24/2014/UE; eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e violazione del principio di effettività ed efficacia della valutazione qualitativa; violazione dei principi di efficienza, efficacia e proporzionalità; violazione del principio di buon andamento (art. 97 Cost.).

Il motivo è rivolto a contestare il sistema c.d. on/off di attribuzione del punteggio per 65 punti sugli 80 disponibili nella gara in questione, in quanto i criteri automatici di tipo on/off, per di più privi (almeno nelle versioni delle appendici al Capitolato d'Oneri



applicabile all'appalto specifico) di previsioni per l'attribuzione di un punteggio differenziato tra un minimo e un massimo, non consentirebbero di valutare alcun "grado di soddisfacimento delle offerte", con conseguente violazione del considerando 67 della direttiva 24/2014/UE e con l'art. 95, co. 3, d.lgs. 50/2016, relativo agli appalti

Pertanto, il meccanismo di aggiudicazione prescelto dall'Università, nell'ambito dello SDAPA Consip, contrasterebbe con la vigente normativa, sia interna che europea, in materia di appalti, specie di quelli c.d. ad alta intensità di manodopera, in relazione ai quali il comma 10 bis della norma interna citata prevede che "la stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento".

La previsione di criteri di aggiudicazione che non lasciano spazio alla iniziativa progettuale dei partecipanti, indurrebbe quindi a un inevitabile appiattimento delle offerte sugli aspetti qualitativi, frustrando così, da un lato, il principio europeo della prevalenza del miglior rapporto qualità/prezzo rispetto ai criteri che hanno a riferimento il solo prezzo o il solo costo; e, dall'altro, il divieto di aggiudicazione delle gare al prezzo più basso, previsto dal legislatore interno per l'affidamento di servizi ad alta incidenza di manodopera.

4) Violazione degli artt. 95 e 50 del d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 67 della direttiva 24/2014/UE. Eccesso di potere per violazione delle Linee guida ANAC n. 2, approvate con delibera n. 1005 del 21

novembre 2016 e delle Linee guida n. 5, approvate con delibera n. 1190 del 16 novembre 2016. In subordine: illegittimità delle due Linee guida (n. 2 e n. 5), per incompatibilità – quantomeno sopravvenuta, a seguito del correttivo – con gli artt. 95 e 50 del d.lgs. n. 50/2016.

Inoltre la previsione di criteri c.d. on\off contrasterebbe con le Linee guida ANAC sull'offerta economicamente più vantaggiosa, che prevedono che negli appalti di servizi e forniture, per ricorrere al sistema del solo prezzo o del solo costo, le stazioni appaltanti devono, alternativamente: i) accertare che si tratti di prestazioni a carattere standardizzato, ovvero di appalti sotto soglia connotati da elevata ripetitività (art. 95, comma 4); in ogni caso, ii) motivare espressamente in ordine alla sussistenza delle condizioni di legge che legittimano la deroga alla regola del miglior rapporto qualità/prezzo. Tanto sarebbe confermato dalla previsione, nell'ambito delle medesime Linee guida n. 2, di criteri di tipo automatico, ai quali si potrebbe in astratto far ricorso solo “nelle forniture” e per “taluni servizi”, ossia per appalti diversi da quelli complessi, e non per quelli ad alta intensità di manodopera.

Diversamente opinando, le richiamate Linee guida dell'ANAC sarebbero illegittime per i medesimi motivi per i quali negli appalti di servizi ad alta intensità di manodopera è vietato il ricorso al sistema del prezzo più basso, oltre che per contraddittorietà con le Linee guida n. 2, che prevedono che i criteri di aggiudicazione non devono essere tali da determinare un appiattimento del punteggio sugli elementi qualitativi; ed anche le Linee guida ANAC n. 2 e n. 5 sarebbero illegittime per sopravvenuta incompatibilità con l'art. 95, comma 10 bis, d.lgs. n. 50/2016, introdotto dall'art. 60, comma 1,

d.lgs. n. 56 del 19 aprile 2017, nella parte in cui è ivi previsto il rapporto 70/30 tra elementi tecnici ed elementi economici, al fine di garantire un effettivo confronto concorrenziale tra le diverse proposte qualitative.

5) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 55 del d.lgs. n. 50/2016 e 34 della direttiva 24/2014/UE; eccesso di potere per manifesta contraddittorietà, violazione dei principi di efficienza, efficacia e proporzionalità; violazione del principio del buon andamento (art. 97 Cost.).

A norma dell'art. 55, del d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 34 della direttiva 24/2014/UE per l'affidamento di lavori, servizi e forniture d'importo superiore alle soglie di rilevanza europea, sia nei settori ordinari che nei settori speciali, può essere istituito un Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA) a condizione che si tratti di "acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche, così come generalmente disponibili sul mercato, soddisfano le esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici"; a tali caratteristiche non risponderebbero i servizi di pulizia oggetto dello SDAPA Consip, che non sarebbero standardizzati, tanto da necessitare di adeguamenti nella legge di gara da parte dell'Università.

6) Violazione e falsa applicazione dell'art. 216, comma 12, del d. lgs. n. 50/2016. Violazione del combinato disposto degli artt. 77 e 214 d.lgs. n. 50/2016 con l'art. 84 del d.lgs. n. 163/2006 in relazione alla composizione della commissione di gara; violazione dei principi di efficienza ed economicità, nonché del principio di buon andamento (art. 97 Cost.).

La ricorrente denuncia, inoltre, l'illegittimità della procedura di nomina della Commissione giudicatrice, in quanto l'art. 216, comma

12, del d. lgs. n. 50/2016 stabilisce che “fino alla adozione della disciplina in materia di iscrizione all'Albo di cui all'articolo 78, la commissione continua ad essere nominata dall'organo della stazione appaltante competente ad effettuare la scelta del soggetto affidatario del contratto, secondo regole di competenza e trasparenza preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante”, ma nel caso di specie l'Università non avrebbe svolto l'attività preliminare imposta dalla suddetta norma, atteso che i soggetti designati non avrebbero esperienza specifica nel campo degli appalti di pulizie.

7) In ogni caso: violazione dell'art. 32, comma 8 del D.lgs. n. 50/2016; Violazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990 e eccesso di potere per difetto di motivazione. Violazione della Direttiva 2007/66/CE (art. 1, punto 2) recante modifica alle direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà. Violazione dei principi di buona fede, economicità ed efficacia della pubblica amministrazione. Violazione dell'art. 97 e 24, 103, 111 e Cost.

Infine, il provvedimento di aggiudicazione sarebbe illegittimo anche nella parte in cui ha disposto l'esecuzione anticipata del servizio in via d'urgenza, in quanto, in violazione dell'art. 32, comma 8, del codice dei contratti (per cui “l'esecuzione d'urgenza di cui al presente comma è ammessa esclusivamente nelle ipotesi di eventi imprevedibili, per ovviare a situazioni di pericolo per persone animali o cose, ovvero per l'igiene e la salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale ovvero nei casi in cui la mancata esecuzione immediata della prestazione dedotta nella gara

determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare, ivi compresa la perdita di finanziamenti comunitari”) sarebbe stata omessa la relativa motivazione.

7. – Le Amministrazioni intimare si sono costituite in giudizio per resistere al ricorso, di cui hanno chiesto il rigetto.

8. – Con ordinanza n. 11059\2018 il Collegio ha ordinato all'Università di Messina di depositare in giudizio tutti gli atti completi relativi al subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta della controinteressata e una documentata relazione di chiarimenti circa l'avvenuta dedotta attribuzione di 65 punti per l'offerta tecnica a tutti i concorrenti ammessi alla competizione.

A seguito di tale ordine di deposito l'istanza di accesso ex art. 116 c.p.a. avanzata dalla ricorrente è stata, con la medesima ordinanza, dichiarata improcedibile.

9. – A seguito del deposito in giudizio degli atti su ricordati, la ricorrente ha notificato un ricorso per motivi aggiunti in data 10 dicembre 2018, depositato il successivo giorno 19, con il quale ha dedotto contro i provvedimenti già gravati con il ricorso introduttivo il motivo di “Violazione degli art. 97, in combinato disposto con gli artt. 23 e 30 del D.lgs. n. 50 del 2016. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria, manifesta contraddittorietà e irragionevolezza del giudizio di congruità. Violazione del principio di par condicio competitorum e di buon andamento. Violazione dell'art. 97 della Costituzione”.

Il subprocedimento di verifica di anomalia sarebbe illegittimo in relazione a due elementi di valutazione.

Dagli atti emergerebbe che secondo i giustificativi forniti dalla controinteressata la superficie interessata dall'appalto sarebbe stata

pari a 62.283 mq e non a 74.322,81, e che solo per una parte di questa (2.563 mq – aree A3) sarebbero previsti interventi con cadenza giornaliera, mentre per la restante parte gli interventi avrebbero cadenza settimanale e (in piccola parte) infrasettimanale, mensile, trimestrale e semestrale; ma, secondo la ricorrente, un servizio qualitativamente corretto mediante i prodotti che Euroservice dichiara di utilizzare comporterebbe un costo superiore di oltre dieci volte rispetto a quello indicato dalla Euroservice, di 7,66 €/gg, per poco più di 9.000,00 euro nel quadriennio d'appalto, sicché già solo la sottovalutazione di tale voce di costo sarebbe di per sé idonea ad erodere il ridottissimo margine di utile indicato nei primi giustificativi (€ 21.864,32) ed a configurare una grave perdita.

Inoltre, quanto ai macchinari, la Euroservice avrebbe allegato alle giustificazioni un nuovo preventivo, redatto in data successiva a quella di presentazione delle offerte ma questa volta riferito ai macchinari indicati in progetto, che, comunque, non sarebbe in linea con i prezzi di mercato.

10. – Con ordinanza n. 566\2019 è stata respinta l'istanza cautelare proposta dalla ricorrente; tale esito è stato confermato in appello con ordinanza n. 1362\2019 del Consiglio di Stato.

11. – Dopo lo scambio di memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a., il ricorso è stato posto in decisione alla pubblica udienza del 6 novembre 2019.

12. – Il ricorso è fondato, e va accolto, nei sensi di cui appresso.

Occorre premettere che nell'atto introduttivo del giudizio la ricorrente ha graduato i motivi nel senso di impugnare in via principale l'aggiudicazione dell'appalto specifico ad Euroservice e, solo in linea subordinata, la lex specialis della gara, iscritta

nell'ambito dello SDAPA di Consip, con riguardo al meccanismo automatico c.d. on\off di attribuzione di 65 punti su 80 per le varie voci di valutazione.

13. –Vanno pertanto esaminati prioritariamente i motivi primo e secondo, che contestano, rispettivamente, le risultanze del subprocedimento di verifica di anomalia, superato dall'offerta della controinteressata malgrado la affermata sottostima di rilevanti elementi dell'offerta legati al costo del lavoro e dei macchinari, nonché alla mancanza di certificazioni di conformità alla norma UNI EN ISO 9001/2008, ed alla norma UNI EN ISO 14001/2004 in corso di validità in capo alla aggiudicataria; vanno inoltre esaminati, con la medesima graduazione, anche i motivi aggiunti, che vertono, anch'essi, sull'illegittimità del giudizio di anomalia dell'offerta di Euroservice.

13.1 – Il primo motivo del ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti –congiuntamente esaminabili per identità dell'oggetto su cui si appuntano- vanno respinti, in quanto nel corso del giudizio la ricorrente non è riuscita a corroborare con i necessari elementi fattuali le deduzioni (dichiaratamente svolte “al buio” per parziale denegato accesso agli atti di gara) relative alla pretesa insufficienza dell'offerta a coprire i costi della manodopera, gli oneri della sicurezza c.d. aziendale e quelli per macchinari, attrezzature e prodotti, le spese generali e l'utile.

Come già rilevato dal Collegio in sede cautelare, infatti, non emerge a sufficienza la sproporzione tra costi per prodotti e macchinari dichiarati dalla controinteressata e costi effettivamente da sostenere alla luce dei prezzi praticati sul mercato per il reperimento di tali mezzi d'opera.

Non risultano superate, in particolare, le eccezioni della controinteressata circa l'abbattimento del costo dei dipendenti mediante utilizzo dei medesimi in più commesse (quanto alle censure di cui al ricorso introduttivo) e circa il possibile ottenimento di condizioni di acquisto più favorevoli di quelle affermate dalla ricorrente, la quale allega una mera offerta al pubblico di un solo fornitore (quanto ai motivi aggiunti).

13.2. – Anche il secondo motivo va disatteso, in quanto, come emerge dalla produzione della controinteressata, la certificazione UNI EN ISO 9001:2008, che la ricorrente assume scaduta il 15 settembre 2018, ha, in realtà, scadenza 21 ottobre 2021; mentre il certificato ISO 14001:2004, che secondo IC Servizi sarebbe scaduto il 7 ottobre 2018, scade, invece, il 7 ottobre 2021 (allegati 20 e 21 alla produzione Euroservice).

14. – Devono al contrario essere accolte le censure svolte in via dichiaratamente subordinata nel secondo motivo, con le quali la ricorrente contesta il metodo di aggiudicazione basato, per 65 punti su 80, sul c.d. sistema on/off, quale si desume per la maggior parte delle voci di valutazione contemplate dall'allegato al Capitolato d'onori dell'appalto specifico indetto dall'Ateneo messinese in atti, in quanto esso conduce ad un appiattimento delle offerte rispetto agli elementi qualitativi, che non risultano adeguatamente valorizzati.

Al riguardo deve essere condivisa l'impostazione giurisprudenziale, anche di questo TAR, assunta proprio in tema di appalti di pulizie (sentenza n. 7889\2018), per cui una tale definizione dei criteri di valutazione finisce per “appiattare” la valutazione dell'offerta tecnica e, quindi, per attribuire un peso determinante al valore dell'offerta economica, snaturando il criterio di aggiudicazione previsto in tutti i



documenti di gara e imposto, prima ancora, dal legislatore nazionale e comunitario per gli appalti ad alta intensità di manodopera, risultando conseguentemente illegittima.

Anche nel caso in esame è possibile affermare che “il servizio di pulizia in parola si esplica mediante una prestazione che è suscettibile di essere svolta con metodi, procedure, prodotti e strumenti diversificati, con profonde differenze per quanto riguarda non solo il prezzo e l’efficacia del servizio di pulizia, ma anche i costi sociali ed ambientali. Una competizione basata unicamente sul prezzo può invero determinare esternalità negative, in quanto induce le imprese a utilizzare manovalanza non specializzata, prodotti a basso costo, andando evidentemente ad incidere sulla qualità del servizio reso alla PA e scaricando sulla collettività il costo in termini di inquinamento, abbassamento del tenore di vita dei lavoratori, mancato sviluppo delle imprese di settore, le quali, diversamente, ricorrendo ad un sistema premiante il rapporto qualità/prezzo delle offerte, potrebbero essere invece incoraggiate all’innovazione sotto il profilo organizzativo/tecnologico/produttivo etc. Obiettivi, questi, che ispirano gli interventi normativi comunitari e nazionali in materia di appalti pubblici, non solo al fine di aprire il relativo mercato alle imprese degli Stati membri, ma anche, in un’ottica di politica economica più generale, al fine di stimolare la crescita delle PMI, di limitare l’impatto ambientale, nonché di evitare i costi sociali derivanti da una concorrenza basata solo sul prezzo.”

Le considerazioni sopra svolte sono pertanto sufficienti ad evidenziare, con effetto assorbente delle censure non ancora esaminate, l’illegittimità del criterio di aggiudicazione relativo all’appalto specifico indetto dalla Università di Messina, e,

conseguentemente, a travolgere i successivi atti della procedura di gara per l'affidamento del servizio in contestazione, inclusa l'aggiudicazione all'impresa controinteressata, con salvezza degli effetti della procedura SDAPA indetta a monte da Consip.

Tale esito del giudizio induce alla compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), accoglie il ricorso in epigrafe, e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Achille Sinatra, Consigliere, Estensore

Eleonora Monica, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Achille Sinatra**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppe Daniele**

IL SEGRETARIO