

Publicato il 29/01/2024

**N. 00194/2024 REG.PROV.COLL.**  
**N. 02282/2023 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 la Lombardia**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2282 del 2023, proposto da  
-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e  
difesa dagli avvocati Maria Giulia Roversi Monaco e Barbara Simoni, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Antonello Mandarano, Stefania Pagano,  
Sara Pagliosa, Vincenza Palmieri, Danilo Parvopasso, Paolo Radaelli, Massimo  
Calì ed Emilio Pregnolato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonello Mandarano in Milano,  
via della Guastalla 6;

*nei confronti*

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e  
difesa dagli avvocati Arturo Cancrini e Francesco Vagnucci, con domicilio  
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- della comunicazione prot. -OMISSIS-/2023 del Dirigente del Comune di Milano, inviata il 12.10.2023, portante “accordo quadro n. 20/2023 – accordo quadro con unico operatore economico ai sensi dell'art. 54 comma 3 del D.lgs. n. 50/2016 per interventi straordinari in materia di tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro negli edifici in carico all'area tecnica scuole – lotto 3 CUP -OMISSIS-” con cui è stata disposta l'esclusione di -OMISSIS-;
- della comunicazione a mezzo p.e.c. del 12.10.2023, con cui è stato reso noto che l'impresa -OMISSIS- è stata dichiarata prima classificata dell'accordo quadro;
- dell'atto di valutazione finale relativo ai costi della manodopera e alla valutazione di congruità degli operatori economici nella parte relativa alla Società -OMISSIS-;
- del medesimo atto nella parte in cui approva e fa propri, quali parti integranti e sostanziali, i verbali della Commissione giudicatrice delle sedute del 4.5.2023, 12.5.2023, 22.5.2023, 21.7.2023, i verbali stessi ed i loro allegati, nella parte relativa alla Società -OMISSIS-;
- di ogni altro atto connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Milano e di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 gennaio 2024 il dott. Antonio

Vinciguerra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con delibera G.C. -OMISSIS-il Comune di Milano ha disposto di avviare le procedure necessarie per la stipula di un accordo quadro ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs. 50/2016, per l'esecuzione in appalto d'interventi straordinari di manutenzione su edifici scolastici cittadini in materia di sicurezza. Con successiva D.D. -OMISSIS- dell'Area Gestione Amministrativa, Progetti e

Lavori è stata autorizzata una procedura negoziata senza pubblicazione del bando, con il criterio dell'aggiudicazione al minor prezzo. È stato pubblicato avviso per la manifestazione d'interesse e, dopo l'adesione di un certo numero d'impresе edili, è stata comunicata lettera d'invito con indicazione dell'importo dei lavori a base d'asta per € 3.795.277,93 oltre IVA e del termine biennale dell'accordo quadro.

La -OMISSIS- ha offerto un ribasso di circa il 30% e si è classificata al primo posto della graduatoria. Con nota del 24.5.2023 il R.U.P. comunicava all'impresa che in sede di verifica del costo della manodopera ha ritenuto di procedere alla valutazione di congruità delle offerte presentate, chiedendo di giustificare, mediante specifica produzione di un foglio *excel* in uso alla stazione appaltante, 61 voci di prezzo, oltre la produzione di ulteriore tabella analitica per le spese generali. A conclusione delle valutazioni di congruità il R.U.P. decideva di escludere le prime otto classificate, e riconosceva congrua l'offerta della nona classificata -OMISSIS-, la quale ha offerto un ribasso di circa il 19%. Avallate le decisioni del R.U.P. dal seggio di gara, è stata comunicata l'aggiudicazione dell'appalto a -OMISSIS-.

La -OMISSIS- presenta ricorso,

L'impresa è stata esclusa perché le giustificazioni da essa fornite per le 61 voci di prezzo indicate dal R.U.P. non sono state ritenute sufficienti, con la conseguenza che rispetto all'utile dichiarato l'indicazione del prezzo ribassato nell'offerta la renderebbe in perdita per € 150.746,79. Deduce parte ricorrente che la verifica non sarebbe stata condotta sui giustificativi forniti, bensì – avendo riguardo all'allegato 2 al verbale n. 2 – del “*prezzo lavorazione prezziario 2022*” (colonna 6 in bianco) e dei tre parametri “*costo manodopera ribassato del 30% - costo materiali ribassato del 20% o interi – costo noli e trasporti interi*” (colonne 15, 16 e 17 variamente colorate), la cui incidenza non è tuttavia motivata.

L'Amministrazione e la controparte -OMISSIS- si sono costituite in giudizio e hanno depositato memorie di controdeduzioni.

Le parti hanno presentato memorie conclusionali e di merito.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 24 gennaio 2024.

## DIRITTO

Il ricorso è infondato.

La -OMISSIS- ha indicato nella propria offerta il costo di € 785.434,23 per materiali e trasporti, con uno scostamento in ribasso del 49,11% rispetto al costo di progetto (€ 1.543.450,58).

Su richiesta del R.U.P. si è sottoposta a valutazione della congruità dell'offerta, compilando il foglio *excel* in uso alla stazione appaltante per 61 voci più significative. Per tutte il R.U.P. ha chiesto l'esposizione di preventivi o fatture d'acquisto, quali giustificativi, mentre per le voci che presentano significativi scostamenti rispetto al prezzo di progetto ha chiesto esclusivamente la produzione di fatture quietanzate o libri cespiti per le attrezzature e i macchinari. In nota di chiarimenti ha precisato che per la determinazione degli scostamenti i costi delle lavorazioni di progetto *“potranno essere desunti mediante l'applicazione delle relative incidenze percentuali sul prezzo esposto nel Prezzario Regione Lombardia di riferimento posto a base di gara”*.

La società ricorrente ha esibito a giustificazione solo preventivi, ma non le fatture richieste per le voci (13 su 61) con scostamenti sui prezzi di progetto superiori al 20% (per la maggior parte superiori al 30%, con punte del 60%). Inoltre per 4 voci i materiali proposti sono stati ritenuti non coerenti con le richieste di progetto, per una voce i costi dei materiali sono stati ritenuti insufficienti a coprire le lavorazioni previste nel progetto e per un'altra non sono stati presentati giustificativi (né preventivi, né fatture, né libri cespiti a dimostrazione della proprietà delle attrezzature).

In conclusione, l'importo di € 331.916,64 indicato dall'offerente per le suddette voci è stato ritenuto non giustificato. La differenza tra detto importo e l'utile indicato nell'offerta in € 181.169,85 determina un saldo negativo di € 150.746,79, cioè una perdita.

In particolare emerge l'omessa produzione di giustificativi a mezzo fatture d'acquisto o libri cespiti per costi che presentano evidenti e *ictu oculi* rilevanti

scostamenti di ben oltre il 20-30% sui prezzi di progetto. La richiesta del R.U.P. di giustificare in tal modo scostamenti in tutta evidenza significativi è ben chiara ed è congrua (e pertanto non erano necessarie ulteriori delucidazioni o precisazioni), considerato che a fronte dei rilevanti scostamenti tra i prezzi offerti dalla ricorrente rispetto a quelli di mercato la scelta della stazione appaltante di non ritenere sufficiente la loro giustificazione mediante preventivi - cioè di mere proposte contrattuali provenienti da terzi - e di esigere la dimostrazione di congruità esclusivamente con fatture o libri cespiti, documenti che comprovano l'avvenuta esecuzione di un contratto a determinate condizioni o la disponibilità in proprio di attrezzature e macchinari, non è certamente irragionevole, rispondendo infatti all'esigenza di tutelare la stazione appaltante da offerte eccessivamente basse, né discriminatoria, in quanto riferita a materiali di uso comune e facilmente reperibili (T.A.R. Lombardia, Milano, I, 2.1.2020 n. 9).

Le argomentazioni di parte ricorrente a sostegno della validità delle altre voci che la stazione appaltante non ha ritenuto conformi alle richieste di progetto non sono state ritenute convincenti, in considerazione della evidente diversità tra offerta e progetto.

Il ricorso, dunque, deve essere respinto, giacché le valutazioni del R.U.P. avallate dalla stazione appaltante non sono viziate da manifesta illogicità o insufficienza.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente a corrispondere in solido a ciascuna delle controparti la somma di € 5.000,00 (cinquemila/00) per le spese processuali.

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

Vista la richiesta dell'interessata e ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte interessata.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 24 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente, Estensore

Alberto Di Mario, Consigliere

Mauro Gatti, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Antonio Vinciguerra**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.